



**Centro Universitário de Brasília — UNICEUB**  
**Instituto CEUB de Pesquisa e Desenvolvimento – ICPD**

**CONTRATAÇÕES PÚBLICAS SUSTENTÁVEIS NO BRASIL: a redefinição da  
concepção da vantajosidade das propostas**

**Brasília - 2019**  
**ALYNE GONZAGA DE SOUZA**



**Centro Universitário de Brasília  
Instituto CEUB de Pesquisa e Desenvolvimento – ICPD**

**ALYNE GONZAGA DE SOUZA**

**CONTRATAÇÕES PÚBLICAS SUSTENTÁVEIS NO BRASIL: a redefinição da  
concepção da vantajosidade das propostas**

Dissertação apresentada como requisito  
obrigatório para obtenção do grau de mestre  
em Direito do Centro Universitário de Brasília  
(UNICEUB)

Orientador: Professor Doutor Paulo Afonso  
Cavichioli Carmona

**BRASÍLIA  
2019**

**ALYNE GONZAGA DE SOUZA**

**CONTRATAÇÕES PÚBLICAS SUSTENTÁVEIS NO BRASIL: a redefinição da concepção da vantajosidade das propostas**

Dissertação apresentada como condição para conclusão do Mestrado em Direito.

Aprovada em 07 de agosto de 2019.

Banca Examinadora:

---

Prof. Dr. Paulo Afonso Cavichioli Carmona - Orientador

---

Prof. Dr. Antônio Henrique Graciano Suxberger- Membro Interno

---

Prof. Dr. Frederico Augusto Barbosa da Silva- Membro Interno

---

Prof. Dra. Irene Patrícia Noha- Membro Externo

## DEDICATÓRIA

*Ao Marcelo, por ser meu “abrir de olhos  
no amanhecer”.*

*À Giovana, por ser “tradução do que é o  
amor”.*

*À Catherine, à Mariana, e ao Gabriel,  
exemplos do amor que nasce do coração.*

## AGRADECIMENTOS

Agradeço especialmente.....

Ao Prof. Paulo Afonso Cavichioli Carmona por ser fonte de inspiração para a elaboração do presente estudo e pela paciência na condução da orientação. Muito obrigada.

Aos meus queridos e amados pais, Eliza e Gonzaga, pelas valiosas lições de vida e em especial pelo suor de seus rostos, razão pela qual cheguei até aqui.

À Catherine, minha irmã-filha, por meu *abstracts*.

Ao Raul, meu irmão, por ser meu companheiro de caminhada.

À D. Izabel, minha sogra, por cada apontamento na revisão final do texto, bem como pelo carinho, apoio e torcida.

Ao Marcelo, à Giovana, à Mariana e ao Gabriel, agradeço pela compreensão e amor.

Ao Dr. Arthur Cerqueira Valério pelo incondicional apoio e reconhecimento da relevância institucional do presente estudo.

“Que importa não é que eu sou, mas  
sempre a que possa ainda vir a ser. Você  
é aquilo que busca. Simples assim.”  
(Onde não se responde. Claudia Letti)

## RESUMO

A dissertação analisa o processo de inserção do conceito de desenvolvimento nacional sustentável nas contratações governamentais, bem como seus reflexos, notadamente, no que toca à vantajosidade das propostas. O processo de estudo se inicia com a demarcação dos principais marcos internacionais, bem como o processo de elaboração do conceito de desenvolvimento sustentável. As experiências internacionais foram examinadas como forma de avaliar o modo pelo qual os Estados estrangeiros incorporaram a sustentabilidade em suas contratações. No cenário brasileiro foi objeto de estudo o suporte constitucional, legal, bem como o tratamento especializado da sustentabilidade nas licitações. Estabelecido o conceito de desenvolvimento nacional sustentável no ordenamento jurídico nacional, buscou-se realizar um mapeamento do perfil das compras sustentáveis na Administração Pública Federal. Concluiu-se que houve um aumento do emprego das condicionantes ambientais após a modificação do artigo 3º, da Lei n. 8.666/93, no entanto, sua efetividade ainda é incipiente. Um dos principais obstáculos identificados é a fixação do critério do menor preço como regra para aferição da vantajosidade das propostas. Foram formuladas algumas sugestões como forma de compatibilizar as contratações sustentáveis através de uma nova leitura da vantajosidade das propostas, bem como se realizou um exame crítico do projeto de lei da nova lei de licitação. Ao final do estudo, chega-se à conclusão de que as contratações sustentáveis no país provocaram uma nova visão da aferição das propostas, bem como do próprio significado da contratação governamental.

Palavras-chave: Contratações públicas; Sustentabilidade; Desenvolvimento Nacional Sustentável e Vantajosidade das propostas.

## **ABSTRACT**

The thesis analyzes the process of insertion of the national sustainable development concept in government procurement, as well as its reflexes, notably, concerning the advantage of the proposals. Main international milestones are studied at first, as well as the process of structuring the concept of sustainable development. International experiences were analyzed as a way to assess how foreign states deal with sustainability through the procurement process. In the Brazilian scenario, the constitutional support was the subject of study, in addition to the specific management of sustainability at procurement. As Brazilian national sustainable development concept is established, the mapping of the sustainable acquisition's profile in the Federal Public Administration was sought. The conclusion was that environmental constraints were applied more frequently after the modification of article 3º, of Law no. 8.666/93, however, its effectiveness is still incipient. One of the main identified obstacles is the establishment of the lowest price criterion as a rule for gauging the advantage of the proposals. Some suggestions were made on how to make compatible the sustainable procurements through a new reading of the advantageousness of the proposals and also a critical analysis of the project of the new procurement law. At the end of the study, it is concluded that sustainable procurement in Brazil has given rise to a new vision on proposal's gauges, as well as on the very own meaning of government procurement.

**Keywords:** Public procurement; Sustainability; Sustainable National Development; Advantage of the proposal.



## LISTA DE ABREVIações

AGU – Advocacia-Geral da União

CATMAT – Catálogo de Materiais

CPE - Comitê de Política Econômica da União Europeia

COMPASNET – Portal de Compras do Governo Federal

ICLEI – *Local Governments for Sustainability*

IDH - Índice de Desenvolvimento Humano

ISO – International Organization for Standardization

LCA - *life-cycle assessment*

OCDE - Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico

ODS - Objetivos do Desenvolvimento Sustentável

ONU - Organização das Nações Unidas

PIB - Produto Interno Bruto

PNUMA - Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente

SPPEL – *Sustainable Public Procurement and Ecolabelling*, do Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente

TCU – Tribunal de Contas da União

UICN (União Internacional para a Conservação da Natureza)

UNDESA (Departamento de Assuntos Econômicos e Sociais das Nações Unidas

WWF - *World Wide Fund for Nature*

## SUMÁRIO

INTRODUÇÃO .....	11
CAPÍTULO 1 - APONTAMENTOS SOBRE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL .....	16
1.1 Os marcos internacionais .....	16
1.2 A estruturação do desenvolvimento sustentável .....	22
1.2.1 Desenvolvimento .....	23
1.2.2 Sustentabilidade .....	27
1.2.3 Desenvolvimento sustentável .....	29
CAPÍTULO 2 - COMPRAS PÚBLICAS SUSTENTÁVEIS .....	37
2.1- A contribuição do Processo de Marrakesh para as contratações sustentáveis 40	
2.2- Os paradigmas internacionais das compras sustentáveis .....	44
2.3- A sustentabilidade no cenário normativo brasileiro .....	49
2.3-1. Suporte constitucional .....	49
2.3-2. Suporte legal .....	56
2.3-3. Sustentabilidade nas licitações .....	60
CAPÍTULO 3 - O MAPEAMENTO DO PODER DE COMPRA ESTATAL NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA FEDERAL .....	70
3.1- A utilização do poder de compra estatal como ferramenta de promoção de políticas públicas .....	70
3.2- O processo de formação das compras sustentáveis no país .....	75
3.3- O exame do perfil das compras sustentáveis no âmbito federal .....	81
3.4- A importância da Advocacia-Geral da União na consolidação das compras sustentáveis .....	91
3.5- A necessidade da fixação de parâmetros para avaliação das compras sustentáveis pelo Tribunal de Contas da União .....	96
CAPÍTULO 4 - AVALIAÇÃO DA VANTAJOSIDADE DAS PROPOSTAS SOB A ÓTICA DO DESENVOLVIMENTO NACIONAL SUSTENTÁVEL .....	106
4.1- Princípio da economicidade .....	107
4.2- A relação entre o menor preço e a baixa efetividade das contratações sustentáveis .....	108
4.3- A resignificação da vantagem .....	114
4.4- A inexistência de parâmetros objetivos e mecanismos jurídicos para a vantagem das propostas nas compras sustentáveis .....	132
CONCLUSÃO .....	136
Referencias .....	147

## INTRODUÇÃO

A inspiração para a elaboração do estudo sobre contratações sustentáveis foi despertada durante minha atuação profissional na área consultiva da Advocacia-Geral da União, em razão do desafio de promover em cada procedimento licitatório mecanismos para garantir a promoção do desenvolvimento nacional sustentável.

Dessa forma, em cada reunião de planejamento com os gestores que essa pesquisadora-participante atuava sempre ressoava o questionamento estruturado em como conciliar o menor preço com as contratações sustentáveis.

Na busca por uma resposta para guiar os procedimentos licitatórios mais sustentáveis e com um preço competitivo a motivação e a inquietude na seara profissional passaram a impulsionar a análise acadêmica do tema.

O desafio do presente trabalho é justamente trazer algo propositivo para a consolidação das contratações sustentáveis e o debate acadêmico se revela o local apropriado para o aperfeiçoamento das discussões, bem como para o alcance de novas formas de enxergar a problematização do tema.

O norte desta dissertação orienta para a avaliação da sustentabilidade em contratações públicas no país, bem como para o correspondente reflexo na vantajosidade das propostas.

O estudo se configura em quatro principais eixos:

- a) elucidação dos marcos institucionais que guiam as contratações sustentáveis, bem como a estruturação do desenvolvimento sustentável;
- b) demonstração dos paradigmas internacionais das compras sustentáveis e o disciplinamento normativo da sustentabilidade no país;
- c) abordagem do perfil do poder de compra sustentável na administração pública federal; e
- d) identificação de um novo conceito para a vantajosidade das propostas nas contratações sustentáveis.

O objetivo geral consiste em pesquisar os principais institutos aplicáveis à matéria e correspondentes inflexões, observando os efeitos advindos da nova finalidade da licitação nas compras governamentais.

Os objetivos específicos desta pesquisa pretendem não apenas identificar e efetuar uma avaliação da posituação da promoção do desenvolvimento nacional

sustentável em licitações, mas, também, ampliar a compreensão do conceito de vantajosidade em relação às contratações públicas sustentáveis.

Diante de tal cenário, o problema direcionador da pesquisa alicerça-se no seguinte questionamento: existe a necessidade de guarnecer com nova roupagem a vantajosidade com base na incorporação do conceito de desenvolvimento nacional sustentável nas licitações?

O poder de compra estatal desempenha um papel de destaque, à medida que as licitações passam a zelar por questões ligadas ao fomento nacional, industrial, social ou ambiental, além da satisfação dos interesses públicos imediatos.

Dessa forma, a utilização do poder estatal como meio de propagação de políticas de incentivo macroeconômico, quer sociais, quer ambientais pode ser entendida como o estabelecimento de políticas secundárias, colaterais ou horizontais.

Assim sendo, a licitação se reveste de uma funcionalidade extraordinária, qual seja, a de promover políticas públicas mediante práticas que se preocupam com o crescimento econômico, com melhor qualidade de vida da população e com a proteção ao meio ambiente.

Nesse contexto, a Lei n. 12.349, de 2010, alterou o artigo 3º da Lei n. 8.666, de 21 de junho de 1993, estabelecendo um novo objetivo para as licitações: a promoção do desenvolvimento nacional sustentável.

No âmbito econômico, a referida lei instituiu margens de preferência, buscando corrigir falhas regulatórias existentes. Ao reverso, a seara ambiental não seguiu a mesma sistemática, carecendo de ferramentas legais específicas para efetivar as aquisições ecológicas.

É cediça a existência de farto arcabouço normativo brasileiro buscando imprimir obrigatoriedade ao manejo de condutas ambientalmente equilibradas pelos gestores. Na prática, o que se identifica é a necessidade de apresentação de extensa

---

<sup>1</sup> BRASIL. Lei n. 8.666, de 21 de junho de 1993. Art. 3º A licitação destina-se a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia, a seleção da proposta mais vantajosa para a administração e a promoção do desenvolvimento nacional sustentável e será processada e julgada em estrita conformidade com os princípios básicos da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhes são correlatos." (g.n.)

justificativa para aquisição de produtos verdes e a ausência de fixação de parâmetros objetivos, especialmente no que toca aos seus custos.

Dessa forma, o escopo do estudo alimenta a meta de compreender a incorporação da sustentabilidade nas contratações públicas, bem como os reflexos no conceito da vantajosidade.

Nesse contexto, busca-se aprofundar a análise da mitigação do conceito tradicional de vantajosidade à luz do desenvolvimento nacional sustentável.

A contribuição que se procura imprimir com o estudo centra-se na disseminação do debate acadêmico a respeito de compras públicas sustentáveis, contribuindo para o fomento de novas práticas administrativas que consolidem a conscientização ambiental, ainda que impliquem dispêndio mais significativo de recursos financeiros em um primeiro estágio.

Os métodos a serem utilizados serão o dedutivo e o indutivo, tendo, como material de pesquisa, normativos internacionais e nacionais, doutrina, jurisprudência emanados dos tribunais superiores e Tribunal de Contas da União, bem como dados consolidados nos sistemas eletrônicos de compras pelo governo federal.

Em um primeiro momento apresentam-se marcos internacionais do desenvolvimento sustentável que contribuirão para a elucidação de conceitos-chaves, tais como: desenvolvimento, sustentabilidade e desenvolvimento sustentável.

Na sequência, compras sustentáveis serão objeto de avaliação, com o intuito de demonstrar o tratamento da matéria no cenário internacional, bem como a forma de internalização no ordenamento jurídico brasileiro da temática.

Nesse ponto, centra-se o foco na elucidação da importância do Processo de Marrakesh na consolidação das compras sustentáveis no mundo, bem como na demonstração do reflexo de tal documento no ordenamento brasileiro.

As práticas internacionais que contemplam o manejo sustentável das compras governamentais também serão abordadas neste segundo capítulo.

Em âmbito nacional, observa-se a existência de um caudaloso arcabouço normativo ambiental, reforçado pela incorporação de um novo vetor para as licitações, qual seja, a promoção do desenvolvimento nacional sustentável.

Com a positivação do desenvolvimento nacional sustentável, abre-se espaço para a aquisição de produtos verdes com preços superiores aos dos produtos tradicionais, como forma de induzir o mercado a novas práticas.

O capítulo terceiro preocupa-se em identificar não apenas o perfil das compras sustentáveis no país, mediante levantamento de dados existentes nos portais da administração pública federal, mas também a avaliação de experiências inovadoras que consolidem a aquisição usual de tais produtos, garantindo, assim, a sustentabilidade nas licitações.

A atuação da Advocacia-Geral da União na consolidação das compras sustentáveis também será objeto de estudo neste trabalho. A referida instituição tem como mote promover a crescente implementação de variantes ambientais em sua atuação consultiva, encorajando os gestores a inserirem nos editais de licitação disposições que busquem a aquisição de produtos ambientalmente equilibrados.

Considerou-se importante destacar a atuação do Tribunal de Contas da União no cenário das compras sustentáveis, como forma de identificar a ausência de um parâmetro nos julgamentos, o que acaba enfraquecendo as contratações sustentáveis diante do receio de responsabilização que poderia atingir os gestores.

No último capítulo, realiza-se um estudo concernente ao novo conceito de vantajosidade, decorrente da positivação do desenvolvimento nacional sustentável nas licitações.

A visão tradicional da vantajosidade será abordada, bem como será demonstrada a sua inaplicabilidade para as contratações sustentáveis. Dessa forma, a simples avaliação do menor custo não será suficiente para se avaliar se a proposta de um produto sustentável acarretará benefícios para o poder público.

Ainda nesse capítulo, um passeio pelo projeto de lei que tramita no Poder Legislativo tratando da nova lei de licitações e que será objeto de avaliação como forma de verificar como a promoção do desenvolvimento nacional sustentável estará disciplinada.

Por fim, serão formuladas sugestões que servirão de parâmetros a serem criados, levando-se em conta o tratamento preferencial das microempresas e empresas de pequeno porte, bem como algumas ideias derivadas da prática na atuação desta autora no controle interno das licitações na Advocacia-Geral da União.

Assim sendo, prevê-se que a incorporação do desenvolvimento nacional sustentável impulsionará mudanças no tratamento das questões ambientais em âmbito dos procedimentos licitatórios, bem como contribuirá para a edificação de uma política pública que contemple o desenvolvimento mediante a adoção de novo entendimento em contratações.

Dessa forma, a produção científica envolvendo os reflexos da sustentabilidade em compras governamentais é fator que merece atenção especial como forma de promover a indução de novas práticas que minimizem dos efeitos da atuação do homem na natureza, sem perder de vista os demais objetivos das contratações, evidenciadas na eleição da melhor proposta com preços mais atraentes.

Por fim, enfatize-se que o conceito de desenvolvimento sustentável é marcado por um constante aperfeiçoamento, o que implica a necessidade de uma reconstrução ininterrupta e um desapego a velhas práticas, tendo como horizonte o alcance da satisfação da coletividade.

## CAPÍTULO 1 - APONTAMENTOS SOBRE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

O presente estudo busca analisar as inflexões da sustentabilidade nas contratações públicas brasileiras. Considerando que os conceitos que permeiam o tema, quais sejam, desenvolvimento e sustentabilidade, apresentam contornos multidisciplinares, necessário realizar uma incursão conceitual, perpassando pelos principais marcos normativos, sem olvidar importantes obras literárias que impulsionaram a construção do que hoje se entende por contratação que busca promover o desenvolvimento nacional sustentável.

### 1.1 Os marcos internacionais

A partir da Segunda Guerra Mundial, surge uma preocupação com o esgotamento dos recursos ambientais que os processos de industrialização provocaram.

Nesse contexto, ressaltem-se tanto a produção de estudos, obras, quanto as conferências internacionais promovidas pela ONU, com o desiderato de se debaterem questões envolvendo meio ambiente e desenvolvimento.

Os primeiros estudos acerca da preservação dos recursos naturais foram produzidos por um conjunto de intelectuais e empresários, que ficou conhecido como Clube de Roma, fundado em 1966. Merece destaque o fato de que os seus membros originais não eram militantes ecologistas.

Destaque-se que os referidos estudos foram apresentados em 1972, na Conferência de Estocolmo<sup>2</sup>.

Impende consignar que, no referido ano, publicou-se o relatório denominado “Os Limites do Crescimento”<sup>3</sup>, elaborado por uma equipe do Instituto de Tecnologia de Massachusetts, contratada pelo Clube de Roma.

O documento ficou conhecido como Relatório do Clube de Roma ou Relatório Meadows e cuidava da análise dos problemas inerentes à energia, à poluição, ao saneamento, à saúde, ao ambiente, à tecnologia e ao crescimento populacional.

---

<sup>2</sup> Direitos Humanos na Internet. Declaração de Estocolmo sobre o meio ambiente humano- 1972. Acessível em: <<http://www.dhnet.org.br/direitos/sip/onu/doc/estoc72.htm>> Acesso em: 26/08/2019.

<sup>3</sup> MEADOWS, Donella H.; MEADOWS, Dennis L.; RANDERS, Jorgen; BEHRENS III, W.W. **Limites do Crescimento: Um relatório para o projeto do Clube de Roma sobre o dilema da humanidade**. São Paulo: Perspectiva, 1973.



A preocupação com a temática ambiental não se restringiu tão somente a debates internacionais entre governos, ganhou corpo na literatura. Nessa senda, importante ser mencionada a publicação do livro denominado “A primavera silenciosa”, de Rachel Carson, em 1962<sup>4</sup>. A obra apresenta um questionamento sobre o modelo agrícola convencional estadunidense e a crescente dependência a que se submete o homem em relação ao petróleo como fonte energética.

A relevância da obra pode ser evidenciada como alerta para a necessidade de conservação de recursos naturais. Para alguns, como Mc Cormick<sup>5</sup>, representa fonte de inspiração para as políticas públicas conservacionistas adotadas pelos Estados Unidos no início do século XX.

Ainda em seara literária, merecem ser apontadas mais duas importantes obras: “*The population Bomb*”, 1966, de Paul Ehrlich<sup>6</sup> e “*Tragedy of the Commons*”, 1968, de Garret Hardin<sup>7</sup>.

As referidas obras robustecem a teoria malthusiana, na medida em que coteja a devastação ambiental com a escassez dos recursos naturais e o crescimento populacional, conforme ilustra Pedro Roberto Jacobi<sup>8</sup>, que, ao enfatizar a influência das referidas obras na conscientização da problemática ambiental, afirma:

Logo após a publicação de *A primavera silenciosa*, trabalhos com o de Paul Ehrlich, (*The Population Bomb*, 1966) e o de Garret Hardin (*Tragedy of the Commons*, 1968), reforçaram a teoria malthusiana, relacionando a degradação ambiental e a dos recursos naturais ao crescimento populacional. Em 1972,

---

<sup>4</sup> CARSON, Rachel. **Primavera Silenciosa**. São Paulo: Melhoramentos, 2ª edição, 1969.

Acessível em: <[https://biowit.files.wordpress.com/2010/11/primavera\\_silenciosa\\_-\\_rachel\\_carson\\_-\\_pt.pdf](https://biowit.files.wordpress.com/2010/11/primavera_silenciosa_-_rachel_carson_-_pt.pdf)> Acesso em: 26/08/2019.

<sup>5</sup> McCORMICK, John. **Rumo ao paraíso**. Rio de Janeiro: Relume Dumará, 1992. caps. 1 a 4.

<sup>6</sup> EHRLICH, Paul R. **The population bomb**. Revised edition. Nova York, Random House, 1986.

<sup>7</sup> HARDIN, Garrett. **The tragedy of the commons**. Science, Vol. 162, n. 3859, DOI: 10.1126/Science.162.3859.1243. Acessível em:

<<https://science.sciencemag.org/content/162/3859/1243.full>> Acesso em 26/08/2019.

<sup>8</sup> JACOBI, Pedro Roberto. Educ. Pesqui. (online). 2005, vol. 31, n. 2, pp 233-2. ISSN **Educação ambiental: o desafio da construção de um pensamento crítico, complexo e reflexivo**. 1517-9702. <http://dx.doi.org/10.1590/S1517-97022005000200007>.

com a publicação pelo Clube de Roma do livro *Limites do crescimento*, os cientistas, liberados por *Dennis Meadows*, argumentam de forma catastrofista que a sociedade se confrontaria dentro de poucas décadas com os limites de seu crescimento por causa do esgotamento dos recursos naturais. (...) Estes trabalhos estão assentados na premissa de que a utilização de recursos naturais finitos é uma variável fundamental do processo econômico e social. A sua leitura é que a finitude no modo de produção de mercadorias só pode significar “catástrofe”.

No campo das conferências internacionais a respeito da temática ambiental, impende consignar a importância da Conferência de Estocolmo. Registre-se que tal evento destacou-se como a primeira reunião internacional que apresentou, como pauta, uma avaliação do impacto da atuação humana sobre o meio ambiente.

Nessa Conferência, assim como nos estudos do Clube de Roma, houve a apresentação do Relatório de Founex<sup>9</sup>, produzido em 1971. O documento se destaca por sua importância porque evidenciou que os padrões de produção e consumo dos países desenvolvidos acarretavam a pobreza e o subdesenvolvimento dos demais países.

Os estudos apresentados em 1972 gravitavam em torno de quatro questões:

- a) controle de crescimento populacional;
- b) controle do crescimento industrial;
- c) insuficiência da produção de alimentos, e
- d) esgotamento dos recursos naturais.

Note-se que duas posições antagônicas foram identificadas na Convenção de Estocolmo, a saber: países desenvolvidos que sofriam as consequências da degradação ambiental e os países em desenvolvimento que buscavam atingir o mesmo nível já atingido pelos primeiros.

O primeiro grupo buscava apoio dos países em desenvolvimento para uma solução conjunta no que toca aos problemas ambientais, ou seja, havia uma defesa à

---

<sup>9</sup> Encontro preparatório em Founex (Suíça) ocorrido em 1971. Início das reflexões sobre o modelo de desenvolvimento pautado no crescimento econômico e a problemática ambiental.

causa ambiental. Ao reverso, os países em desenvolvimento não concebiam formas de limitação de seu potencial de desenvolvimento econômico, isto é, defendiam o crescimento industrial sem limites.

Em 1973, o conceito de ecodesenvolvimento foi adotado por Maurice Strong<sup>10</sup>, como forma alternativa para as correntes antagônicas que surgiram, ou seja, buscando uma confluência das duas vertentes: economicista e ambientalista.

Nesse contexto, em 1984 foi criada a Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, com o objetivo de apreciar as possíveis formas de combate à degradação ambiental.

Em 1985, a Convenção de Viena para a Proteção da Camada de Ozônio promoveu debate sobre a destruição da camada de ozônio que protege o planeta Terra dos raios ultravioletas.

Em 1987, a Comissão em referência publicou documento denominado “Nosso Futuro Comum”, conhecido como Relatório Brundtland<sup>11</sup>, que sugeriu balizas para o conceito de desenvolvimento sustentável. Cite-se:

O desenvolvimento que procura satisfazer as necessidades da geração atual, sem comprometer a capacidade das gerações futuras de satisfazerem as suas próprias necessidades, significa possibilitar que as pessoas, agora e no futuro, atinjam um nível satisfatório de desenvolvimento social e econômico e de realização humana e cultural, fazendo, ao mesmo tempo, um uso razoável dos recursos da terra e preservando as espécies e os habitats naturais.

O acordo multilateral firmado em 1987, com vigência para 1989, denominado Protocolo de Montreal, representa um importante marco, na medida em que os países signatários se comprometeram a adotar medidas com a preocupação de reduzir e eliminar substâncias que reduzissem a camada de ozônio.

Elucide-se que tanto o Relatório quanto os documentos produzidos pelo Clube de Roma foram fortemente criticados porque creditaram a situação de

---

<sup>10</sup> A expressão foi utilizada na primeira reunião do Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA) em 1973.

<sup>11</sup> ONU. **Relatório Brundtland – Nosso Futuro Comum**. Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento da Organização das Nações Unidas, 1987.

insustentabilidade do planeta, principalmente, à condição de descontrola da população e à miséria dos países do Terceiro Mundo. Dessa forma, os documentos apresentavam uma visão empalidecida acerca da poluição desencadeada durante os últimos séculos pelos países do Primeiro Mundo.

Na sequência, em 1992, ocorreu a Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (CNUMAD), conhecida como ECO-92, Rio-92 ou Cúpula da Terra.

A Conferência resultou na elaboração de uma série de documentos tais como: Agenda 21<sup>12</sup>, Convenção da Biodiversidade<sup>13</sup>, Convenção da Desertificação<sup>14</sup>, Carta da Terra<sup>15</sup> e Declaração do Rio sobre Ambiente e Desenvolvimento<sup>16</sup>.

Merece ser destacado que foi a Agenda 21 que deu início à discussão mundial a respeito de compras sustentáveis por meio do exame dos padrões insustentáveis de produção, consumo e desenvolvimento, com o desiderato de promover mudanças nos padrões de consumo.

Registre-se que o referido documento<sup>17</sup> representa um marco importante no estudo das compras governamentais. Cite-se:

---

<sup>12</sup> BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. **Agenda 21**. Acessível em: <<https://www.mma.gov.br/responsabilidade-socioambiental/agenda-21/agenda-21-global/>> Acesso em: 26/08/2019.

<sup>13</sup> BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. **Convenção sobre Diversidade Biológica**. Acessível em: <[https://www.mma.gov.br/estruturas/sbf\\_dpg/\\_arquivos/cdbport.pdf](https://www.mma.gov.br/estruturas/sbf_dpg/_arquivos/cdbport.pdf)>. Acesso em: 26/08/2019.

<sup>14</sup> BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. **Convenção das Nações Unidas de combate à desertificação**. Acessível: <[https://www.mma.gov.br/estruturas/sedr\\_desertif/\\_arquivos/unccd\\_portugues.pdf](https://www.mma.gov.br/estruturas/sedr_desertif/_arquivos/unccd_portugues.pdf)> Acesso em: 26/08/2019.

<sup>15</sup> BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. **Carta da Terra**. Acessível em: <[https://www.mma.gov.br/estruturas/agenda21/\\_arquivos/carta\\_terra.pdf](https://www.mma.gov.br/estruturas/agenda21/_arquivos/carta_terra.pdf)> Acesso em: 26/08/2019.

<sup>16</sup> APAMBIENTE. **Declaração do Rio sobre ambiente e desenvolvimento**. Acessível em: <[https://apambiente.pt/\\_zdata/Políticas/DesenvolvimentoSustentavel/1992\\_Declaracao\\_Rio.pdf](https://apambiente.pt/_zdata/Políticas/DesenvolvimentoSustentavel/1992_Declaracao_Rio.pdf)>. Acesso em: 26/08/2019.

<sup>17</sup> Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e desenvolvimento. **Capítulo 4. Mudanças dos padrões de consumo**. Item 4.23. Disponível em: <http://curia.europa.eu/juris/showPdf.jsf?jsessionid=9ea7d2dc30d54fe72d8934a54ea7aacc50359b6a539.e34KaxiLc3qMb40Rch0SaxuObNr0?docid=47670&pageIndex=0&doclang=PT&dir=&occ=first&part=1&cid=532634>. Acesso em 06 de agosto de 2018.

4.23. Os próprios Governos também desempenham um papel no consumo, especialmente nos países onde o setor público ocupa uma posição preponderante na economia, podendo exercer considerável influência tanto sobre as decisões empresariais como sobre as opiniões do público. Consequentemente, esses Governos devem examinar as políticas de aquisição de suas agências e departamentos de modo a aperfeiçoar, sempre que possível, o aspecto ecológico de suas políticas de aquisição, sem prejuízo dos princípios do comércio internacional.

Cumpra salientar, ainda, a criação da Comissão para o Desenvolvimento Sustentável (*Commission on Sustainable Development – CSD*), órgão das Nações Unidas, vinculado ao Conselho Econômico Social.

No âmbito da Rio-92, ampliou-se o debate internacional da sustentabilidade, o que representou um marco na institucionalização da questão ambiental, na medida em que buscou meios para conciliar o desenvolvimento econômico com a preservação do meio ambiente.

No que toca ao poder de compra estatal, em 2000, durante a Terceira Conferência Europeia sobre Cidades e Municípios Sustentáveis<sup>18</sup>, cerca de 36 países europeus e 250 líderes municipais aprovaram a Convocatória de Hannover de Líderes Municipais Europeus para o século XXI.

Rachel Biderman<sup>19</sup> ressalta que o referido documento lançou luz ao potencial do poder de compra governamental:

Devem prestar atenção para as oportunidades que surgem a partir de novas tecnologias e conceitos inovadores de serviços que tornam nossas cidades mais ecoeficientes, e devem ter consciência sobre o poder de compra das autoridades locais no mercado e usá-lo para direcionar o desenvolvimento para soluções

<sup>18</sup> ANMP.PT. **Declaração de Hanover.** Acessível em: <<https://www.anmp.pt/anmp/doc/div/2005/age21/docs/a50.pdf>>. Acesso em: 26/08/2019.

<sup>19</sup> BIDERMAN, Rachel. **Licitação sustentável.** São Paulo: Centro de Estudos em Sustentabilidade da EAESP, out. 2006c. Disponível em: [http://www.ces.fgvsp.br/rachel\\_biderman.pdf](http://www.ces.fgvsp.br/rachel_biderman.pdf). Acesso em 30/03/2010.

social e ambientalmente saudáveis. Eles convocaram outras regiões para manter sua própria casa em ordem introduzindo políticas para a compra de produtos e serviços verde.

Em 2002, na cidade de Joanesburgo, África do Sul, foi realizada a Rio + 10 ou Cúpula de Joanesburgo ou “A Cimeira da Terra”. Os documentos produzidos foram a Declaração de Joanesburgo sobre Desenvolvimento Sustentável<sup>20</sup>, e o Plano de Implementação do Fórum Mundial sobre Desenvolvimento Sustentável<sup>21</sup> que buscaram reafirmar os princípios e os acordos adotados na Conferência de Estocolmo e na Rio 92.

Os resultados da Cúpula de Joanesburgo foram tímidos, se comparados aos marcos das Conferências de Estocolmo e a do Rio de Janeiro.

Em 2012 foi realizada a Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável – Rio + 20. Destaque-se nesse evento a elaboração dos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável<sup>22</sup>.

O debate em torno da sustentabilidade ambiental no cenário internacional representa um avanço, mas a tímida efetividade e a concretude dos objetivos e metas impõem à temática expressivos obstáculos que acabam por depender de uma conscientização da sociedade a respeito do perigoso modelo de desenvolvimento vivenciado atualmente e seus reflexos negativos sobre o meio ambiente.

## 1.2 A estruturação do desenvolvimento sustentável

A compreensão do conceito de desenvolvimento sustentável recomenda uma reflexão, de forma individualizada, das palavras-chave: desenvolvimento e sustentabilidade, em razão da contradição valorativa que os termos evidenciam por si.

---

<sup>20</sup> BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. **Declaração de Joanesburgo sobre Desenvolvimento Sustentável.** Acessível em: <<http://www.mma.gov.br/estruturas/agenda21/arquivos/joanesburgo>>. Acesso em: 26/08/2019.

<sup>21</sup> CAMARA DOS DEPUTADOS. **Rio + 10- O Plano de Ação de Joanesburgo.** Acessível em: < <https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/estudos-e-notas-tecnicas/publicacoes-da-consultoria-legislativa/arquivos-pdf/pdf/207993.pdf>>. Acesso em: 26/08/2019.

<sup>22</sup> ONU. **Agenda 2030.** Acessível em: <<https://nacoesunidas.org/pos2015/agenda2030/>>. Acesso em: 26/08/2019.

Dessa forma, com o desiderato de decifrar o alcance das dimensões conceituais que norteiam a temática, transita-se para a abordagem dos conceitos de desenvolvimento e sustentabilidade.

### 1.2.1 Desenvolvimento

A visão tradicional de desenvolvimento liga-se ao crescimento econômico, ou seja, representa um conjunto de comportamentos racionais que alimenta a meta de obter riquezas e maximizar resultados.

Dessa forma, a concepção do desenvolvimento atrela-se ao processo de industrialização.

Tal ligação se evidencia desde o primeiro prefácio de “O Capital”, de Marx, que sinaliza que “o país industrialmente mais desenvolvido só mostra ao que o siga na escala industrial a imagem de seu próprio futuro.”<sup>23</sup>

Segundo Veiga<sup>24</sup>, “até hoje, não existiu diferença entre industrialismo e desenvolvimento. Seja em um tigre asiático, no Chile, em Cuba, ou na Hungria, a ideia de desenvolvimento estará sempre associada ao progresso da industrialização.”

Nesse contexto, a mensuração do PIB (Produto Interno Bruto) merece destaque, por constituir um importante índice utilizado para a mensuração do desenvolvimento.

Após a Segunda Guerra Mundial, a concepção clássica necessitou submeter-se a uma revitalização. O IDH (Índice de Desenvolvimento Humano) destacou-se particularmente nessa mudança de concepção, uma vez que colocou o homem no centro; assim, um novo conceito de desenvolvimento humano se constituiu.

Em termos conceituais, a Declaração sobre o Direito ao Desenvolvimento da ONU, de 1986<sup>25</sup>, define o desenvolvimento como um direito humano:

---

<sup>23</sup> MARX, Karl. **O Capital**. São Paulo: Boitempo, 2017

<sup>24</sup> VEIGA, José Eli da. **A insustentável utopia do desenvolvimento**. In: LAVINAS, Lena, Liana M.F. Carleial, Maria Regina Nabuco (orgs). Reestruturação do espaço urbano e regional no Brasil. São Paulo: Anpur-Huctec, 1993, p. 149-169.

<sup>25</sup> Direitos Humanos. **Declaração sobre o Direito ao Desenvolvimento**. Acessível em: <<http://www.direitoshumanos.usp.br/index.php/Direito-ao-Desenvolvimento/declaracao-sobre-o-direito-ao-desenvolvimento.html>>. Acesso em: 26/08/2019.

O direito ao desenvolvimento é um direito humano inalienável em virtude do qual todos os seres humanos e todos os povos têm o direito de participar, de contribuir e de gozar o desenvolvimento econômico, social, cultural e político, no qual todos os direitos humanos e liberdades fundamentais se possam plenamente realizar. O direito humano ao desenvolvimento implica também a plena realização do direito dos povos à autodeterminação, o qual inclui, sem prejuízo das disposições pertinentes de ambos os Pactos Internacionais sobre Direitos Humanos, o exercício do seu direito inalienável à plena soberania sobre todas as suas riquezas e recursos naturais.

Daniel Ferreira<sup>26</sup> aponta, ao comentar o conceito estabelecido pela Declaração, que:

O desenvolvimento não é um prêmio. Constitui ele um direito fundamental reconhecido na “Declaração sobre o Direito ao Desenvolvimento” – adotado pela Resolução n. 41/128 da Assembleia Geral das Nações Unidas. Isso não vale dizer, contudo, que todo e qualquer sujeito tenha direito a ele indiferentemente, ou seja, mesmo aquele em injustificada inércia. É preciso fazer-se merecedor dele e, ao mesmo tempo, permitir-se que as pessoas possam almejar alcançá-lo, não de forma a perpetuar as desigualdades materiais, mas de modo a propiciar meios de igualização substancial, por intermédio de ações afirmativas, expressivas de políticas públicas e/ou de determinações normativas constitucionais, legais e mesmo regulamentares.

O desenvolvimento, na visão de Ignacy Sachs, somente pode ser concebido se ligado a uma finalidade social ancorada em postulados éticos da solidariedade entre gerações e na equidade.

---

<sup>26</sup> FERREIRA, Daniel. **A licitação pública no Brasil e sua finalidade legal: a promoção do desenvolvimento nacional sustentável**. Belo Horizonte: Fórum, 2012, p. 55.



Para Sachs<sup>27</sup>, a problemática do desenvolvimento somente ganha corpo se vinculada a elementos outros, como a preservação dos recursos naturais; dessa forma, um conceito mais difundido foi estruturado pelo referido autor:

O desenvolvimento endógeno e dependente de suas próprias forças, tendo por objetivo responder à problemática da harmonização dos objetivos sociais e econômicos do desenvolvimento com uma gestão ecologicamente prudente dos recursos e do meio.

Segundo Sachs<sup>28</sup>, a expressão desenvolvimento encontra-se hierarquizada nos seguintes suportes: social no comando; o ecológico, enquanto restrição assumida, e o econômico, recolocado em seu papel instrumental.

Na avaliação de Marcelo Lopes de Souza<sup>29</sup> no conceito desenvolvido por Maurice Strong e Sachs estava incrustado a conjuntura ideológica e política do momento:

O ecodesenvolvimento de um Maurice Strong ou de um Ignacy Sachs, por mais que encarnasse uma espécie keynesianismo de esquerda ambíguo, não deixava de ser uma caixa de ressonância da conjuntura ideológica e política internacional do momento, marcada por um certo poder de pressão dos países do Terceiro Mundo e por uma atmosfera de contestação, tanto no plano das relações entre países centrais e periféricos (temas como *self-reliance*, “nova ordem econômica internacional” etc) quando no plano interno aos países centrais (reflexos dos movimentos estudantis, ascensão do movimento ecológico, e por aí vai). Essa atmosfera de criatividade e uma certa ousadia, que impregnou o ecodesenvolvimento, foi tornando-se mais e

---

<sup>27</sup> RAYNAUT, Claude, Zanoni, Magda. **La construction de L'interdisciplinarité en Formation intégrée de l'environnement et du Développement**. Paris: Unesco (Document prepare pour la Réunion sur les Modalités de travail de Chaires Unesco Du Développement Durable. Curitiba, 1-4 juillet 93- mimeo), 1993.

<sup>28</sup> SACHS, Ignacy. *Ecodesenvolvimento: crescer sem destruir*. São Paulo: Vértice, 2007, p. 266

<sup>29</sup> SOUZA, Marcelo Lopes de. **Mudar a cidade: uma introdução crítica ao planejamento e à gestão urbanos**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2006, 4 ed. p. 147.

mais rarefeita a partir da virada para os anos 80. A vertente do “desenvolvimento sustentável” constituiu, então, um sintoma de empobrecimento da discussão na esteira de um certo ajustamento perspectival à conjuntura ideológica na qual o paradigma neoliberal tornou-se hegemônico e o conformismo político, inclusive dos jovens, passou a dominar a cena. Se o empobrecimento já é por demais evidente quando se compara o “desenvolvimento sustentável” como o ecodesenvolvimento, é no contraste com a ecologia francesa, também da década de 70 e influenciada pelo pensamento marxista e libertário, que suas insuficiências e o que ele representa em matéria de retrocesso tornam-se mais evidentes.

Dessa forma, o desenvolvimento pode ser entendido como um conceito pluridimensional e comporta adjetivações múltiplas, como a sustentabilidade. O conceito de desenvolvimento, portanto, ganhou novas vertentes que não só a do crescimento econômico.

Amartya Sen<sup>30</sup> evidencia a conexão entre o meio ambiente e o desenvolvimento:

O desenvolvimento é fundamentalmente um processo de “empoderamento”, e esse poder ser usado para preservar e enriquecer o ambiente, e não apenas dizimá-lo. Não devemos, portanto, pensar no meio ambiente exclusivamente quanto à conservação das condições naturais preexistentes, uma vez que o ambiente também pode incluir os resultados da criação humana. Por exemplo, a purificação da água é uma parte da melhoria do ambiente em que vivemos. A eliminação das epidemias contribui para o desenvolvimento e para a melhoria ambiental.

---

<sup>30</sup> SEN, Amartya. **A ideia de justiça**. Tradução: Denise Bottmann, Ricardo Doninelli Mendes. São Paulo: Companhia das Letras, 2011, p. 210.

### 1.2.2 Sustentabilidade

A sustentabilidade é marcada por uma miríade de interesses que tutela, uma vez que é estruturalmente complexa, multivetorial e multidisciplinar.

A ideia-chave da sustentabilidade está afeta à garantia da perpetuidade.

Na visão de Juarez Freitas<sup>31</sup>, a sustentabilidade pode ser entendida como:

Princípio constitucional que determina, independente de regulamentação legal, com eficácia direta e imediata, a responsabilidade do Estado e da sociedade pela concretização solidária do desenvolvimento material e imaterial, socialmente inclusivo, durável e equânime, ambientalmente limpo, inovador, ético e eficiente, no intuito de assegurar, preferencialmente de modo preventivo e precavido, no presente e no futuro, o direito ao bem estar físico, psíquico e espiritual, em consonância homeostática com o bem de todos.

Garante-se a sustentabilidade mediante um tripé com ramificações em seara ambiental, social e econômica.

No que toca ao suporte ambiental, observa-se seu leque de atuação na energia, na água, nos gases do efeito estufa, nas emissões, na redução do desperdício, na reciclagem, no reprocessamento, na limpeza verde, na agricultura e na biodiversidade.

No leque da sustentabilidade social podem ser observadas as políticas públicas, o investimento comunitário, as condições de trabalho, a saúde, a diversidade, os direitos humanos, o investimento social responsável; ao passo que o viés econômico é pautado na transparência contábil, na governança corporativa e na performance econômica.

Para SACHS<sup>32</sup>, a sustentabilidade não pode ser concebida em um tripé, uma vez que são cinco os seus pilares:

- social: diminuição das diferenças sociais;
- econômico: gestão mais eficiente;

---

<sup>31</sup> FREITAS, Juarez. **Sustentabilidade – Direito ao Futuro**. Belo Horizonte: Forum, 2016. P.133-134.

<sup>32</sup> SACHS, Ignacy. **Ecodesenvolvimento: crescer sem destruir**. São Paulo: Vértice, 2007, p. 266.

- ecológico: preservação de recursos energéticos e naturais;
- espacial: relação equilibrada da ocupação do solo e da relação cidade-campo e
- cultural: respeito as especificidades de cada ecossistema.

A dimensão social da sustentabilidade encontra-se afeta à homogeneidade social pela criação de postos de trabalho, pela distribuição de renda adequada, pela promoção de melhor qualificação profissional e pela produção de bens dirigida para as necessidades básicas sociais.

O pilar econômico liga-se à eficiência econômica que deve ser entendida de forma macrossocial e não como meio para quantificação da rentabilidade empresarial. Assim sendo, esse pilar se refere à otimização do fluxo permanente de investimentos público e privado, ao manejo eficiente dos recursos, tendo como objetivo o aumento da produção e da riqueza social.

A visão ecológica da sustentabilidade refere-se à conservação e ao uso racional dos recursos naturais. O fomento à produção, respeitando os ciclos ecológicos dos ecossistemas, a prudência no uso de recursos não renováveis, a prioridade à produção da biomassa, o manejo de tecnologia e os processos produtivos de baixo índice de resíduos são exemplos desse braço da sustentabilidade.

O pilar da sustentabilidade espacial é constituído pela avaliação da configuração rural e urbana e busca evitar o excesso de aglomerações, mediante descentralização espacial das atividades da população e do poder, tanto local quanto regionalmente.

A sustentabilidade cultural prima pela preservação da diversidade mediante soluções adaptadas a cada ecossistema e respeito à formação cultural comunitária, contribuindo para evitar conflitos culturais com potencial regressivo.

Na visão de Roberto Pereira Guimarães<sup>33</sup>, as dimensões comportam, ainda, o suporte ambiental, demográfico, político e institucional. O referido autor busca um aprimoramento das dimensões em referência, caracterizando-as como critérios objetivos de política pública.

---

<sup>33</sup> GUIMARÃES, Roberto Pereira. **Desenvolvimento sustentável: da retórica à formulação de políticas públicas**. In: BECKER, Bertha K.; MIRAND, Mariana (org.). *A geografia política do desenvolvimento sustentável*. Rio de Janeiro: UFRJ, 1997.

Para Miguel Moreno<sup>34</sup>, autor mexicano, a sustentabilidade encontra um forte viés ambiental:

Para concluir el presente apartado es importante dimensionar conceptualmente la sostenibilidad. Sobre el particular, consideramos que la definicion formulada por Jimenez Herrero constituye una muy buena aproximación a la natureleza teórica del mismo. Este autor nos disse que la sostenibilidad es la capacidad o habilidad de un sistema ecológico, econômico o social para seguir funcionando de forma indefinida, sin disminución o agotamento irreversible de los recursos, esto es, una propriedade ligada a la capacidad de soporte de un determinado ambiente absorber el impacto de las sociedades humanas y sostener indefinidamente todas formas y procesos ecológicos, econômicos y sociales.

### 1.2.3 Desenvolvimento sustentável

No que toca à origem da expressão “desenvolvimento sustentável”, verifica-se a influência anglo-saxônica – “*sustainable development*”.

Conforme acima apontado, remete-se ao Relatório Brundtland o principal norte para o desenvolvimento conceitual do desenvolvimento sustentável, uma vez que se difundiu, com base no referido documento, uma nova visão da relação homem com o meio ambiente.

No início dos anos 80, o conceito do ecodesenvolvimento foi suplantado pelo conceito de desenvolvimento sustentável, passando a ser adotado como expressão oficial.

---

<sup>34</sup> MORENO PLATA, Miguel. **Genesis, evolución y tendencias del paradigma del desarrollo sostenible**. Cidade do México: M. Á. Porrúa, 2010, p. 619. Acessível em: [http://biblioteca.diputados.gob.mx/janium/bv/ce/scpd/LXI/genesi\\_evol.pdf](http://biblioteca.diputados.gob.mx/janium/bv/ce/scpd/LXI/genesi_evol.pdf). Acesso em: 23/07/2019. Tradução livre: Para concluir o presente apartado é importante dimensionar conceitualmente a sustentabilidade. Acerca do tema consideramos que a definição formulada por Jimenez Herrero constitui uma aproximação muito boa da natureza teórica do mesmo. Este autor nos disse que a sustentabilidade é a capacidade ou habilidade de um sistema ecológico, sem diminuição ou esgotamento irreversível dos recursos, ou seja, uma propriedade ligada a capacidade de um determinado ambiente suportar o impacto das sociedades humanas e sustentar indefinidamente todas as formas e processos ecológicos, econômicos e sociais.

O marco dessa transição terminológica foi a Conferência Mundial sobre Conservação e o Desenvolvimento, ocorrida em Ottawa, Canadá, em 1986.

A terminologia desenvolvimento sustentável foi eleita como a expressão oficial dos documentos da ONU (Organização das Nações Unidas), da UICN (União Internacional para a Conservação da Natureza) e do WWF (*World Wide Fund for Nature*).

No que toca à produção acadêmica, importante ressaltar a contribuição de Robert Solow, com a monografia nominada “*An almost practical step toward sustainability*” (Um passo quase prático em direção à sustentabilidade).

Para Solow, a sustentabilidade apresenta uma exigência à geração seguinte: “tudo o que for preciso para alcançar um padrão de vida pelo menos tão bom quanto o nosso e para cuidar da geração subsequente da mesma forma”<sup>35</sup>

Assim sendo, a concepção de desenvolvimento sustentável liga-se ao atendimento das necessidades da geração atual, sem o comprometimento do direito das futuras gerações.

Segundo Rigotto<sup>36</sup>, a expressão apresenta significados variados, indicando uma contradição em seus próprios termos:

O desenvolvimento sustentável é hoje uma expressão que conforma um espaço de debate e disputa entre diversos significados. Abriga desde uma abordagem programática de viabilização de um novo modelo de desenvolvimento, transformando o sistema de produção e consumo, até o pragmatismo de articular o ambiental e o social dentro do modelo vigente, fazendo disto novos nichos de mercado. Há os que usam o termo apenas para conferir um tom de modernidade ao seu discurso, sem compromissos com mudanças. Há os que consideram como uma agenda necessária e politicamente viável para o contexto atual, reconhecendo nele limites ou não. Há ainda

---

<sup>35</sup> LIMA, Luciana Lara Sena. **A promoção do desenvolvimento nacional sustentável por meio das licitações e contratos administrativos**. Dissertação de Mestrado - Pontifícia Universidade Católica de Goiás. Goiânia-Goiás.2015. p. 33.

<sup>36</sup> RIGOTTO, Rachel Maria. **O “progresso chegou e agora?: as tramas da (in)sustentabilidade e a sua sustentação simbólica do desenvolvimento**. Tese (Doutorado em Sociologia) - Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais, Universidade Federal do Ceará. Fortaleza-Ceará. 2004. p. 566.

os que consideram o conceito contraditório por natureza, desacreditando da possibilidade de articular desenvolvimento com sustentabilidade, seja pelos limites impostos pela e para a homeostase do ambiente, seja pelas características da lógica de mercado e da necessidade de expansão permanente, inerente ao capitalismo. As questões do papel do Estado e do mercado e da desigualdade nas relações internacionais são constantemente evocadas nos debates, no contexto da expansão do neoliberalismo e da globalização.”

Constata-se, portanto, que o conceito de desenvolvimento sustentável foi edificado ao longo de vários debates, conferências, obras literárias e momentos históricos representando um conjunto de contribuições que, ainda, não abarcam toda a complexidade do tema.

Destaca-se que Sachs<sup>37</sup> passou a reconhecer como sinônimo o conceito de ecodesenvolvimento e o de desenvolvimento sustentável tendo como base estrutural o planejamento participativo:

O planejamento será, mais do que nunca, necessários para acelerar o crescimento econômico e fazê-lo socialmente responsável. Gargalos devem ser identificados e suprimidos, capacidades ociosas devem ser aproveitadas e recursos latentes (humanos e naturais) devem ser mobilizados para a implementação de uma estratégia social de longo prazo, cuja explicitação e implementação exigem uma atitude proativa de um estado desenvolvimentista enxuto e limpo.

Assim sendo, o tripé do desenvolvimento sustentável (dimensão social, econômica e ambiental) foi alargada por Sachs que inseriu, conforme acima apontado, os critérios cultural e espacial.

Dessa forma, a base teórica para a conceituação do desenvolvimento sustentável é representada por Sachs. No entanto, importante trazer à tona como ferramenta de ampliação da pesquisa os estudos desenvolvidos por Juarez Freitas.

---

<sup>37</sup> SACHS, Ignacy. **Desenvolvimento includente, sustentável, sustentado**. Rio de Janeiro. Garamond, 2004, p. 86.

Para Juarez Freitas<sup>38</sup> a sustentabilidade<sup>39</sup> é um princípio constitucional que agrega, além dos critérios defendidos por Sachs, o ético e o jurídico-político:

- Dimensão ética: solidariedade como dever universalizável, não permitindo dano injusto, por ação ou omissão; produção do bem-estar duradouro, no íntimo e na interação com a natureza; engajamento numa causa que sem negar a dignidade humana, proclama e admite a dignidade dos seres vivos em geral e
- Dimensão jurídico-política: a sustentabilidade é um ato constitucional, de imediata e direta aplicação, ou seja, independe de regulamentação; altera a visão global do Direito ao incorporar a condição normativa de um tipo de desenvolvimento, para o qual todos os esforços devem convergência obrigatória e vinculante; supõe uma nova hermenêutica das relações jurídicas em geral.

Tem-se como fio condutor os conceitos de desenvolvimento sustentável elaborados por Sachs que aponta o desenvolvimento local e a participação da sociedade como nortes, bem como as contribuições de Juarez Freitas que apresentam um contorno jurídico.

Juliano de Barros Araújo<sup>40</sup> elenca quatro elementos intrínsecos ao conceito do desenvolvimento sustentável:

- 1) necessidade de preservar os recursos naturais para o benefício das gerações futuras (princípio da equidade entre gerações);
- 2) objetivo de explorar os recursos naturais de forma sustentável, prudente, racional, sábia ou aprimorada (princípio do uso sustentável);

---

<sup>38</sup> FREITAS, Juarez. **Sustentabilidade - Direito ao futuro**. Belo Horizonte: Fórum, 2012, 2. ed. p. 58/71.

<sup>39</sup> O autor prefere o termo sustentabilidade e não desenvolvimento sustentável.

<sup>40</sup> ARAÚJO, Juliano de Barros. **A nova gestão dos resíduos sólidos urbanos no Brasil: da reparação à prevenção**. In: Sustentabilidade: desafios e perspectivas. Org. Gil César de Paula, José Antônio Tietzmann e Silva, Luciane Martins de Araújo, et al. Goiânia: Gráfica e Editora América, 2015, p. 330.



3) o uso equitativo dos recursos naturais, o que implica que o uso por um estado deve ter em conta as necessidades de outros estados (princípio da utilização equitativa ou da equidade intrageracional); e

4) a necessidade de assegurar que a variável ambiental seja integrada nos planos, programas e projetos de desenvolvimento econômico, bem como que as necessidades de desenvolvimento sejam consideradas na aplicação dos objetivos ambientais (princípio da integração).

Outro ponto que merece ser destacado, acerca do tema, alcança a avaliação de parte da Resolução 70/1, da Assembleia Geral das Nações Unidas, conhecida como Agenda 2030, que implementa os Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS).

Dessa forma, a referida Resolução representa um ajuste intergovernamental que envolve 193 Estados Membros e a sociedade civil global e nesse documento restaram demarcadas a finitude dos recursos naturais e a necessidade do enfrentamento das desigualdades em prol do bem-estar geral da população.

Assim sendo, podem ser entendidos como uma espécie de chamado global em formato de lista que abrange questões como: desenvolvimento social e econômico, pobreza, fome, saúde, educação, aquecimento global, igualdade de gênero, água, saneamento, energia, urbanização, meio ambiente e justiça social.

Extrai-se da Agenda 2030 que os objetivos do desenvolvimento sustentável agrupam-se em quatro dimensões<sup>41</sup>, as quais devem ser avaliadas de forma interligada, uma vez que buscam exprimir o princípio da indivisibilidade dos direitos humanos:

- a) social: saúde, educação, melhoria da qualidade de vida e justiça;
- b) ambiental: a proteção das florestas, utilização sustentável dos oceanos, bem como afetas as mudanças climáticas;
- c) econômica: consumo de energia e esgotamento dos recursos naturais e

---

<sup>41</sup> O que são os ODS? Acessível em: <<http://www.estrategiaods.org.br/o-que-sao-os-ods>> Acesso em: 15/07/2019.

d) institucional: capacidade de colocar em prática as ODS.

Dada a relevância, citem-se os dezessete objetivos do desenvolvimento sustentável<sup>42</sup> que devem nortear tanto as políticas públicas quanto as atividades do setor privado:

Objetivo 1. acabar com a pobreza em todas as suas formas, em todos os lugares;

Objetivo 2. acabar com a fome, alcançar a segurança alimentar e melhoria da nutrição e promover a agricultura sustentável;

Objetivo 3. assegurar uma vida saudável e promover o bem-estar para todos, em todas as idades;

Objetivo 4. assegurar a educação inclusiva e equitativa e de qualidade e promover oportunidades de aprendizagem ao longo da vida para todos;

Objetivo 5. alcançar a igualdade de gênero e empoderar todas as mulheres e meninas;

Objetivo 6. assegurar a disponibilidade e gestão sustentável da água e saneamento para todos;

Objetivo 7. assegurar o acesso confiável, sustentável, moderno a preço acessível à energia para todos;

Objetivo 8. promover o crescimento econômico sustentado, inclusivo e sustentável, emprego pleno e produtivo e trabalho decente para todos;

Objetivo 9. construir infraestruturas resilientes, promover a industrialização inclusiva e sustentável e fomentar a inovação;

Objetivo 10. reduzir a desigualdade dentro dos países e entre eles;

---

<sup>42</sup>

Objetivo 11. tornar as cidades e os assentamentos humanos inclusivos, seguros, resilientes e sustentáveis;

**Objetivo 12. assegurar padrões de produção e de consumo sustentáveis;**

Objetivo 13. tomar medidas urgentes para combater a mudança do clima e seus impactos;

Objetivo 14. observar e usar sustentavelmente os oceanos, dos mares e os recursos marinhos para o desenvolvimento sustentável;

Objetivo 15. proteger, recuperar e promover o uso sustentável dos ecossistemas terrestres, gerir de forma sustentável as florestas, combater a desertificação, deter e reverter a degradação da terra e deter a perda da biodiversidade;

Objetivo 16. promover sociedades pacíficas e inclusivas para o desenvolvimento sustentável, proporcionar o acesso à justiça para todos e construir instituições eficazes, responsáveis e inclusivas em todos os níveis;

Objetivo 17. fortalecer os meios de implementação e revitalizar a parceria global para o desenvolvimento sustentável.

Desse modo, alguns dos ODS ligam-se à dimensão social, como os de números 1, 2, 3, 4, 5 e 10; ao passo que outros afetam a dimensão econômica, como: 7, 8, 9 e 12; já na esfera ambiental, devem ser destacados os ODS 6, 11, 13, 14 E 15 e no âmbito institucional ganham corpo os de número 16 e 17<sup>43</sup>.

O desenvolvimento sustentável pode ser entendido como um processo de aprendizagem social balizado por políticas públicas que imprimem uma nova concepção ao pensamento, tanto das pessoas quanto do governo.

---

<sup>43</sup> SILVA, Enid Rocha Andrade da. **Os objetivos do desenvolvimento sustentável e os desafios da nação**. In: NEGRI, J. A. D. et al. (Orgs.). *Desafio da nação – Artigos de Apoio*. Brasília: IPEA, 2018, 2 volume, Cap. 35, p. 664.

Por outro lado, a sustentabilidade apresenta uma série de desmembramentos, a exemplo da esfera social, econômica e ambiental, o que torna o tema instigante e atual.

O desenvolvimento sustentável abarca, por conseguinte, uma série de nuances econômica, social, ambiental, cultural, política e de saúde pública. O modelo de desenvolvimento utilizado de forma geral e o manejo indiscriminado dos recursos naturais anunciam a necessidade de uma nova reflexão sobre o poder de compra estatal.

Assim sendo, realizado passeio pelos marcos conceituais da temática em referência, transita-se para o estudo da incorporação do desenvolvimento sustentável nas compras governamentais como uma nova tendência para se operacionalizar negócios públicos.

## CAPÍTULO 2 - COMPRAS PÚBLICAS SUSTENTÁVEIS

Estabelecido o conceito de desenvolvimento sustentável no capítulo anterior, passa-se à caracterização do que seria a utilização do poder de compras pelo Estado por meio da avaliação normativa e de algumas experiências internacionais.

Considerando-se a grave crise ambiental que se enfrenta nos últimos anos, demarcada pelo aquecimento global, pela escassez de recursos e de água, o estudo das compras governamentais ecologicamente equilibradas apresenta-se como uma nova ferramenta capaz de influenciar positivamente o mercado, imprimindo novas formas de produção e desenvolvimento de produtos.

Nesse sentido, Rachel Biderman<sup>44</sup> indica o grande potencial transformador que as compras governamentais apresentam:

(...) neste momento em que a humanidade experimenta uma crise ambiental sem precedentes, com a destruição progressiva da biodiversidade, o crescimento geométrico do volume de resíduos, o aquecimento global agravado pelo uso cada vez maior de combustíveis fósseis na produção de energia, a escassez de água doce e limpa, entre outros indicadores que denunciam um modelo de desenvolvimento “ecologicamente predatório, socialmente perverso e politicamente injusto”, as compras governamentais podem influenciar positivamente na ampliação de um mercado que já vem descobrindo nesse filão ótimas oportunidades de negócio.

Dessa forma, impulsionar a modificação do mercado para a preservação do meio ambiente é papel que deve ser exercido pelo Estado mediante o fomento das licitações sustentáveis.

Castro e Miranda<sup>45</sup> anunciam que os danos ao meio ambiente causam prejuízos de ordem geral, atingindo todo o planeta, razão pela qual a modificação da

---

<sup>44</sup> BIDERMAN, Rachel (Org) et al. **Guia de compras públicas sustentáveis: uso do poder de compra do governo para promoção do desenvolvimento sustentável**. São Paulo:ICLEI European Secretariat, 2006<sup>a</sup>, p. 14.

<sup>45</sup> CASTRO, Hermano Albuquerque; MIRANDA, Ary Carvalho. **Desafios para o nosso século: um mundo ambientalmente saudável é possível**. Cadernos de Saúde Pública, Rio de Janeiro, v. 23, supl. 4, jan. 2007.

forma de contratação se revela um ponto-chave para a própria manutenção da vida humana:

Na virada do século XXI cada vez mais os termos “camada de ozônio”, “aquecimento global” e “mudanças climáticas” têm saído das revistas científicas para a mídia de forma mais contundente. Este alcance revela a crescente preocupação social com as consequências do modelo de desenvolvimento econômico marcado por um ciclo que, da extração intensiva da matéria-prima ao consumo de bens industrializados, vem deixando marcas predatórias no meio ambiente, tais como a contaminação do solo, a qualidade da água, a contaminação do ar, a destruição da biodiversidade e as alterações do clima. As situações de risco decorrentes desse modelo extrapolam os limites do ambiente produtivo, atingindo não só os trabalhadores, mas a população em geral.

O conceito de compras sustentáveis utilizado pela comunidade europeia é o estampado no documento *Procuring the future*. O referido conceito foi editado em 2006, decorrente da força-tarefa britânica (*UK Sustainable Procurement Task Force*). Cite-se a tradução desenvolvida por Oliveira e Santos<sup>46</sup>:

A Compra Pública Sustentável ou Licitação Sustentável deve considerar as consequências ambientais, sociais e econômicas dos seguintes aspectos: elaboração de projeto; utilização de materiais renováveis; métodos de produção; logística e distribuição; uso, operação, manutenção, reuso; opções de reciclagem; e o comprometimento dos fornecedores em lidar com essas consequências ao longo de toda a cadeia produtiva.

---

<sup>46</sup> OLIVEIRA, Bernardo Carlos S.C.M de e SANTOS, Luis Miguel Luzio dos. **Compras públicas como política para o desenvolvimento sustentável**. Rio de Janeiro: Rev. Adm. Pública. 2015. Vol. 49 n. 1. Jan/Fev. ISSN 0034-7612.

Necessário, ainda, fazer referência, nesse contexto internacional, para a importância da Agenda Global 21<sup>47</sup>, em especial o item 4.23. Registre-se que o referido documento representa um marco importante no estudo das compras governamentais. Cite-se:

4.23. Os próprios Governos também desempenham um papel no consumo, especialmente nos países onde o setor público ocupa uma posição preponderante na economia, podendo exercer considerável influência tanto sobre as decisões empresariais como sobre as opiniões do público. Consequentemente, esses Governos devem examinar as políticas de aquisição de suas agências e departamentos de modo a aperfeiçoar, sempre que possível, o aspecto ecológico de suas políticas de aquisição, sem prejuízo dos princípios do comércio internacional.

Juarez Freitas<sup>48</sup> define as licitações sustentáveis como:

Tudo considerado, útil oferecer o conceito de licitações sustentáveis: são aquelas que, com isonomia, visam a seleção de proposta mais vantajosa para a Administração Pública, ponderados, com a máxima objetividade possível, os custos e benefícios, diretos e indiretos, sociais, econômicos e ambientais. Ou, de forma mais completa, são os procedimentos administrativos por meio dos quais um órgão ou entidade da Administração Pública convoca interessados – no seio de certame isonômico, probo e objetivo – com a finalidade de selecionar a melhor proposta, isto é, a mais sustentável, quando almeja efetuar pacto relativo a obras e serviços, compras, alienações, locações, arrendamentos, concessões, permissões,

---

<sup>47</sup> Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e desenvolvimento. **Capítulo 4. Mudanças dos padrões de consumo.** Item 4.23. Disponível em: <http://curia.europa.eu/juris/showPdf.jsf?jsessionid=9ea7d2dc30d54fe72d8934a54ea7aaccd50359b6a539.e34KaxiLc3qMb40Rch0SaxuObNr0?docid=47670&pageIndex=0&doclang=PT&dir=&occ=first&part=1&cid=532634>. Acesso em 06 de agosto de 2018.

<sup>48</sup> FREITAS, Juarez. **Sustentabilidade - Direito ao futuro**. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2012.p. 257.

exigindo, na fase de habilitação, as provas indispensáveis para assegurar o cumprimento das obrigações avençadas.

Para Villac, Bliacheris, Souza<sup>49</sup>, a contratação sustentável está pautada no:

(...) processo no qual as organizações satisfazem as suas necessidades referentes a bens, serviços, obras e instalações de uma forma econômica considerando a totalidade dos ciclos de vida no que diz respeito à geração de benefícios não apenas para a organização, mas também para a sociedade e para a economia, ao mesmo tempo em que minimiza os danos causados ao meio ambiente.

Dessa forma, a licitação sustentável se edifica mediante um conjunto de ações que contempla desde a concepção das necessidades governamentais, passando pela execução e, ao final, pela satisfação do interesse público, com o menor impacto possível sobre o meio ambiente.

Nesse ponto, o poder de compra estatal exerce um importante papel, na medida em que apresenta um caráter de indução mercadológica, ou seja, reveste-se de condições capazes de modelar o mercado para satisfazer as necessidades sustentáveis.

Com o desiderato de identificar como se efetiva o manejo das contratações sustentáveis, serão avaliados alguns processos e casos concretos no cenário internacional e seus reflexos no país.

## **2.1- A contribuição do Processo de Marrakesh para as contratações sustentáveis**

Em 2002, por ocasião da realização de uma avaliação dos resultados da Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (Rio 92),

---

<sup>49</sup> VILLAC, Teresa; BLIACHERIS, Marcos Weiss; SOUZA, Lilian Castro de Souza. Glossário. **Panorama de licitações sustentáveis: direito e gestão pública**. Coordenadores: Teresa Villac, Marcos Weiss Bliacheris, Lilian Castro de Souza. Belo Horizonte: Fórum, 2014. P. 61.



foi aprovado o Plano de Johannesburg<sup>50</sup> pela Cúpula Mundial sobre Desenvolvimento Sustentável, que representa o marco conceitual global para a licitação sustentável:

19. incentivar as autoridades competentes de todos os níveis para que levem em consideração as questões do desenvolvimento sustentável na tomada de decisões, inclusive no planejamento do desenvolvimento empresarial e nas compras públicas.

O referido plano teve como objetivo apresentar um conjunto de ações com duração de 10 anos (*Years Framework Program*), atinentes ao fortalecimento de iniciativas regionais e nacionais para promoção de mudanças nos padrões de consumo e produção<sup>51</sup>.

Quanto à nomenclatura, passou a ser conhecido como Processo de Marrakesh em razão de uma importante reunião ocorrida na cidade do Marrocos, em 2003.

Dessa forma, o Processo de Marrakesh procurou dar concretude ao conceito de Produção e Consumo Sustentável (PCS), pelo compartilhamento de ações entre países membros das Nações Unidas.

A coordenação dos trabalhos ficou a cargo do PNUMA (Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente) e da UNDESA (Departamento de Assuntos Econômicos e Sociais das Nações Unidas). Note-se que o aludido processo, seguindo os parâmetros da governança ambiental global, conta com a colaboração da sociedade civil, do setor privado, bem como de agências.

A sistemática do processo foi desenvolvida por grupos de trabalho denominados *Task Forces*. As atividades destacaram-se pela voluntariedade de governos, com o desiderato de promover atividades em nível nacional e regional.

O Ministério do Meio Ambiente<sup>52</sup> indica, em seu sítio eletrônico, as sete forças-tarefa do Processo de Marrakesh, bem como os países responsáveis pelas atividades, a saber:

---

<sup>50</sup> BRASIL. MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE. Acessível em: [http://www.meioambiente.pr.gov.br/arquivos/File/agenda21/Plano\\_de\\_Implementacao\\_de\\_Johannesburg.pdf](http://www.meioambiente.pr.gov.br/arquivos/File/agenda21/Plano_de_Implementacao_de_Johannesburg.pdf). Acesso em 11/07/2019.

<sup>51</sup> BRASIL. MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE. Disponível em: <http://www.mma.gov.br/responsabilidade-socioambiental/producao-e-consumo-sustentavel/plano-nacional/processo-de-marrakesh>. Acesso em: 06 de agosto de 2018.

<sup>52</sup> BRASIL. MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE. Acessível em: <http://www.mma.gov.br/responsabilidade-socioambiental/producao-e-consumo-sustentavel/plano-nacional/processo-de-marrakesh>. Acesso em 06/08/2018.

- foco no setor: construção sustentável (Finlândia) e turismo sustentável (França);
- questões sociais e comportamentais: Estilo de vida sustentável (Suécia) e educação para um consumo sustentável (Itália);
- foco regional: Cooperação com a África (Alemanha)
- ferramentas políticas e programas: produtos sustentáveis (Reino Unido) e compras públicas sustentáveis (Suíça)

Destaque-se, portanto, que uma das sete forças-tarefa se dedica ao aprimoramento de práticas que contemplam compras públicas sustentáveis.

Yaker; Baceti; Emmanuel<sup>53</sup> demonstram como os trabalhos foram desenvolvidos no que toca à força-tarefa dedicada a compras sustentáveis:

Os países interessados em incluir o critério de sustentabilidade em suas contratações foram convidados a seguir uma abordagem, que é baseada principalmente no processo de compra. Durante esse processo, necessidades e riscos são identificados, fornecedores são avaliados, selecionados e contratados e produtos ou serviços específicos e contrato são geridos e monitorados. Isso mostra como, em cada etapa, as compras públicas podem contribuir para aumentar os padrões de consumo e produção sustentáveis.

Destaque-se, portanto, a relevância do treinamento de todos os envolvidos no processo de compras governamentais, ou seja, funcionários, incluindo os departamentos jurídicos, fornecedores, enfim, todos os responsáveis pelos processos licitatórios.

A conscientização da importância das realizações de licitações sustentáveis foi o elemento-chave para o efetivo desenvolvimento das atividades. As boas práticas, portanto, seriam disseminadas de forma mais efetiva se os atores que atuam nos

---

<sup>53</sup> YAKER, Farid; BACETI, Camila Moraes; EMMANUEL, Carlos-Andrés. **O trabalho do programa das nações unidas para o meio ambiente na promoção das compras públicas sustentáveis. Panorama de licitações sustentáveis: direito e gestão pública.** Coordenadores: Teresa Villac, Marcos Weiss Bliacheris, Lilian Castro de Souza. Belo Horizonte: Fórum, 2014. P. 34.

procedimentos licitatórios estivessem convencidos de sua necessidade, bem como da possibilidade de adoção de medidas sustentáveis nessa área.

Após o período inicial de mapeamento da necessidade das possíveis ações, bem como da realização dos treinamentos, teve início a fase de implementação das compras públicas sustentáveis.

No âmbito da força tarefa relacionada as compras sustentáveis, restou sedimentado que o melhor momento para inserção das variantes sustentáveis foi na concepção do processo, ou seja, na fase inicial do procedimento de contratação<sup>54</sup>:

Convém ressaltar que no tocante ao processo de licitação, a Força-tarefa constatou, que em geral, é mais fácil introduzir requisitos de sustentabilidade nas etapas iniciais do processo. Sendo assim, é importante selecionar setores prioritários, para que os recursos escassos não sejam desperdiçados em setores nos quais haja baixo risco ambiental ou socioeconômicos, pouca influência sobre o mercado ou em que não haja alternativas ambientalmente favoráveis com um preço competitivo.

Importante destacar também que o Brasil aderiu ao Processo de Marrakesh em 2007 e, no ano seguinte, foi editada, conforme ressaltado pelo Ministério do Meio Ambiente, a Portaria n. 44, de 13 de fevereiro, instituindo o Comitê Gestor Nacional de Produção e Consumo Sustentável.

Registre-se que ficou estabelecida a competência principal do Comitê para a elaboração do plano de ação para a produção e consumo sustentável. O referido plano de ação foi lançado em 23 de novembro de 2011 e reconhecido como um *“documento ‘vertebrador’ das ações do governo, do setor produtivo e da sociedade que direcionam o Brasil para padrões mais sustentáveis de produção e consumo.”*<sup>55</sup>

---

<sup>54</sup> LIMA, Luciana Lara Sena. **A promoção do desenvolvimento nacional sustentável por meio das licitações e contratos administrativos**. Dissertação de Mestrado - Pontifícia Universidade Católica de Goiás. Goiânia-Goiás.2015. p. 82.

<sup>55</sup> BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. Disponível em: <http://www.mma.gov.br/responsabilidade-socioambiental/producao-e-consumo-sustentavel/plano-nacional>. Acesso em 07 de agosto de 2018.

O processo de Marrakesh pode ser entendido como um verdadeiro marco no que toca à adoção de boas práticas relacionadas às licitações e contratações sustentáveis.

## 2.2- Os paradigmas internacionais das compras sustentáveis

Muitos países possuem legislação sobre compras sustentáveis, demonstrando o importante papel do Estado no fomento do negócio verde, destacam-se: Coreia do Sul, Estados Unidos, Inglaterra, Japão, México, Suécia, Suíça e União Europeia.

A União Europeia passou a adotar critérios ambientais em seus procedimentos licitatórios desde 2004, com o objetivo de atender recomendação emanada da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (Ocde), de 2002<sup>56</sup>, no seguinte sentido:

Os países membros da OCDE (Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico) deveriam levar em conta as considerações ambientais na licitação pública de produtos e serviços (incluindo, mas não se limitando a, materiais de consumo, bens de capital, infra-estrutura, construção e trabalhos públicos).

Segundo Korkmaz<sup>57</sup>, a adoção de critérios sustentáveis nas licitações vem se intensificando na Europa, por exemplo, no Reino Unido, nos Países Baixos, na Noruega, na Suécia, na Áustria e na Suíça.

No que toca ao regramento normativo na Europa, as Diretivas 2004/17/EC e 2004/8/EC anunciam a possibilidade de fixação de considerações ambientais em compras governamentais, desde que assegurados os princípios da igualdade de tratamento, da não discriminação, do reconhecimento mútuo, da proporcionalidade e da concorrência efetiva.

---

<sup>56</sup> BIDERMAN, Rachel (Or g) et al. **Guia de compras públicas sustentáveis: uso do poder de compra do governo para promoção do desenvolvimento sustentável**. São Paulo:ICLEI European Secretariat, 2006<sup>a</sup>. p. 16

<sup>57</sup> KORKMAZ, Abdullah. **Benefits and obstacles of environmental, social and sustainable procurement**. Seul: IPPC4, 2010. Disponível em: [www.ipag.org/IPPC4/Proceedings/07GreenProcurement/Paper7-2.pdf](http://www.ipag.org/IPPC4/Proceedings/07GreenProcurement/Paper7-2.pdf). Acesso em 06 de agosto de 2018.

Quanto à atuação judicial, em decisão proferida pelo Tribunal de Justiça da União Europeia no caso *Concordia Bus Finland V. Kelsingin Kaupunki*<sup>58</sup>, restou assentada a possibilidade da utilização de critérios ambientais para a aferição da proposta mais vantajosa, desde que fossem observados alguns critérios:

- a) estivessem relacionados com o objeto do contrato;
- b) não constituísse arbitrariedade, ou seja, uma liberdade incondicionada;
- c) que a especificação do objeto estivesse contemplada no edital, e
- d) que fossem respeitados os princípios fundamentais do direito comunitário plasmado pelo princípio da não discriminação.

Nesse contexto, o Comitê de Política Econômica (CPE) da União Europeia elegeu alguns setores-chave para a disseminação das contratações sustentáveis, como: edifícios de escritórios, serviços de alimentação e de fornecimento de refeições (*catering*), veículos e produtos que consomem energia<sup>59</sup>.

No que toca à construção de edifícios, merece destaque a experiência de Viena na construção de um hospital, com a aplicação de critérios sustentáveis em todas as fases do processo de construção, adjudicação e de acompanhamento do desempenho energético após a conclusão da obra.

Quanto aos demais setores-chave, registre-se a adoção das seguintes ações em âmbito da União Europeia: contratação de veículos ecológicos na Eslovênia; concurso para prestação de serviços de transporte por autocarro em *Reading*; aquisições pela Áustria de aparelhos elétricos com concepção ecológica e rotulagem energética; iluminação da via pública energeticamente eficiente na Croácia<sup>60</sup>.

---

<sup>58</sup> Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e desenvolvimento. **Capítulo 4. Mudanças dos padrões de consumo.** Item 4.23. Disponível em: <http://curia.europa.eu/juris/showPdf.jsf?jsessionid=9ea7d2dc30d54fe72d8934a54ea7aacc50359b6a539.e34KaxiLc3qMb40Rch0SaxuObNr0?docid=47670&pageIndex=0&doclang=PT&dir=&occ=first&part=1&cid=532634>. Acesso em 06 de agosto de 2018.

<sup>59</sup> União Europeia. **Manual de Contratos Públicos Ecológicos. Comprar ecológico.** 3 edição. ISBN: 978-92-79-56849-7. Disponível em: [https://ec.europa.eu/environment/gpp/pdf/handbook\\_2016\\_pt.pdf](https://ec.europa.eu/environment/gpp/pdf/handbook_2016_pt.pdf). Acesso em 28/07/2019. p.77

<sup>60</sup> União Europeia. **Manual de Contratos Públicos Ecológicos. Comprar ecológico.** 3 edição. ISBN: 978-92-79-56849-7. Disponível em: [https://ec.europa.eu/environment/gpp/pdf/handbook\\_2016\\_pt.pdf](https://ec.europa.eu/environment/gpp/pdf/handbook_2016_pt.pdf). Acesso em 28/07/2019. P.77-83.

Por outro lado, constata-se que nos Estados Unidos a regra é o uso das licitações sustentáveis. Dessa forma, a impossibilidade do manejo de licitações verdes merece apresentação de justificativa, bem como demonstração de enquadramento a uma das hipóteses excepcionais elencadas em normativo. Veja-se:

(...) O planejamento das compras sustentáveis deve considerar uma ampla gama de fatores. A Executive Order n. 13.101/1998 ilustra alguns desses fatores: a eliminação do consumo de materiais não reciclados, o uso de produtos naturais, o uso de materiais reciclados, o reuso do produto, o custo do ciclo de vida, a prevenção do desperdício e a disposição final. Poder-se-ia acrescentar, sem nenhuma intenção de esgotar o rol, elaboração do projeto da obra, métodos de produção, logística e manutenção. (...)

A Executive Order n. 13.101/1998 é elucidativa ao demonstrar que o uso da licitação sustentável não é absoluto. Ela cita, em algumas passagens, cláusula de exceção ao emprego impositivo das compras sustentáveis, dizendo que ela é obrigatória, “a menos que uma justificativa por escrito seja fornecida dizendo que o produto não está competitivamente disponível dentro de um prazo razoável, não tem padrões de desempenho apropriados ou está disponível somente por um preço desarrazoado. (tradução livre)<sup>61</sup>

Nesse contexto, a *Executive Order* 13514, de 2009<sup>62</sup>, exerceu importante papel no cenário norte-americano, na medida em que procurou fixar metas para a utilização racional da água até 2020:

---

<sup>61</sup> BIM, Eduardo Fortunato. **Considerações sobre a juridicidade e os limites da licitação sustentável**. Fórum de Contratação e Gestão Pública – FCGP, Belo Horizonte, ano 9, n. 108, dez. 2010. Disponível em: <http://www.bidforum.com.br.bid.PDI0006>. Acesso em 06/08/2018.

<sup>62</sup> EUA. **Executive Order 13514 de 2009**. Disponível em: <https://obamawhitehouse.archives.gov/the-press-office/president-obama-signs-executive-order-focused-federal-leadership-environmental-ener>. Acesso em 06 de agosto 2018.

- a) redução anual de dois por cento no consumo de água potável por meio do desenvolvimento de estratégias de eficiência;
- b) redução de vinte por cento do consumo de água na agricultura, e
- c) determinação de que noventa e cinco por cento dos novos contratos fossem sustentáveis.

Impende consignar que o referido normativo foi revisto pela *Executive Order – Planning for Federal Sustainability in the Next Decade*<sup>63</sup>. O novo regramento pauta-se na construção de um projeto arrojado, no que toca à produção de energia limpa.

O plano estabelece a meta de redução de cerca de trinta e dois por cento da emissão de carbono pelas usinas termelétricas até 2030. Revela-se importante destacar, ainda, a exigência para transição de energias renováveis pelas usinas, fixando o percentual de vinte e oito por cento de uso de fontes que não emitam carbono na atmosfera.

Registre-se a função da *Executive Order* 12.873, no âmbito das compras governamentais dos Estados Unidos<sup>64</sup>:

Há o *Executive Order* number 12.873, que prescreve regras de respeito ao meio ambiente e à cidadania nas contratações públicas, prevendo a obrigatoriedade da aquisição de materiais reciclados, como o papel, óleos lubrificantes refinados e pneus reaproveitados. Anota-se também que a agência estatal de energia de Nova York prevê requisitos legais de construção e arquitetura sustentável.

No Canadá, em 2006, foi criada uma política específica de compras governamentais denominada *Policy on Green Procurement*, contemplando não apenas a realização de uma gestão ambiental, mas também a redução dos impactos

---

<sup>63</sup> EUA. ***Executive Order – Planning for Federal Sustainability in the Next Decade*** Disponível em: <https://obamawhitehouse.archives.gov/the-press-office/2015/03/19/executive-order-planning-federal-sustainability-next-decade>.

Acesso em 07 de agosto de 2018.

<sup>64</sup> BITTERCOURT, Sidney. **Licitações sustentáveis: o uso do poder de compra do estado fomentando o desenvolvimento nacional sustentável**. Belo Horizonte: Del Rey, 2014, p. 22.

ambientais nas operações governamentais. Destaquem-se a adoção de medidas, como a criação de legislação específica e treinamento de gestores<sup>65</sup>.

A importância do Canadá no cenário de compras sustentáveis ocorre pela criação de órgão para gestão e implementação de sua política de compras verdes. Destaque-se que o escritório desenvolve guias e checklists para utilização pelos servidores.

O Japão desenvolveu uma política moderna de compras sustentáveis com a publicação, em 2000, da lei denominada *Green Purchasing Law*. Destaque-se a criação de uma organização privada que busca promover iniciativas de consumo sustentável no país<sup>66</sup>; além disso, o sistema japonês possui um dinâmico complexo com cerca de 2.800 entidades públicas e privadas que buscam a promoção de compras sustentáveis.

A Coreia do Sul<sup>67</sup> foi um dos primeiros países a aprovar uma lei de licitação sustentável. Merece lembrar que o país sistematizou um conjunto de medidas, criando selos verdes e certificações, com o intuito de fomentar o mercado de negócios sustentáveis.

Na Inglaterra e no País de Gales existe um programa de treinamento de funcionários na área de licitações que busca analisar o ciclo de vida dos produtos. Cabe ressaltar que foram criadas medidas de compensação salarial para o desempenho de funcionários que cumpram metas envolvendo compras sustentáveis.

Dessa forma, as experiências internacionais indicam ser possível a utilização do poder de compra do Poder Público, privilegiando a conscientização sustentável dos padrões consumo de produtos e serviços. Passa-se a avaliar a situação do Brasil nessa conjuntura.

---

<sup>65</sup> Tribunal de Justiça da União Europeia. Disponível em <http://www.tbs-sct.gc.ca/pol/doc-eng.aspx?id=32573>. Acesso em 06 de agosto de 2018.

<sup>66</sup> BITTERCOURT, Sidney. **Licitações sustentáveis: o uso do poder de compra do estado fomentando o desenvolvimento nacional sustentável**. Belo Horizonte: Del Rey, 2014, p. 23.

<sup>67</sup> BIDERMAN, Rachel (Org) et al. **Guia de compras públicas sustentáveis: uso do poder de compra do governo para promoção do desenvolvimento sustentável**. São Paulo:ICLEI European Secretariat, 2006<sup>a</sup>. P. 29



## 2.3- A sustentabilidade no cenário normativo brasileiro

O tema não apresenta extenso levantamento bibliográfico no país e tampouco se observou, durante a realização da pesquisa, uma uniformidade terminológica. Lograram-se encontrar autores que se referiam à licitação sustentável, como, por exemplo, Meneguzzi<sup>68</sup> e outros como compra sustentável, a exemplo de Nonato<sup>69</sup>.

A ausência de uniformidade ocorre tanto pela recente inserção da sustentabilidade em compras governamentais quanto pela necessidade de consolidação da nova roupagem a que o consumo estatal passou a recorrer, conforme observa Teresa Villac<sup>70</sup>:

Assim, a variedade no emprego das expressões “compra sustentável”, “licitação sustentável”, contratação sustentável”, no Brasil, é um sintoma social da fissura gerada pela inserção da sustentabilidade no consumo estatal, tanto no âmbito do direito administrativo, como em gestão pública, fissura esta que se relaciona à necessidade de construção doutrinária de novas pontes que possibilitem adequação do Direito ao real, em uma transição paradigmática em curso no direito público.

### 2.3-1. Suporte constitucional

Passa-se a uma avaliação acerca do tratamento da matéria ambiental ao longo das Constituições e das demais normas no contexto brasileiro.

A Constituição do Império de 1824 não apresenta avanços no que toca ao disciplinamento da matéria ambiental; no entanto, contempla a proibição de indústrias contrárias à saúde do cidadão.

---

<sup>68</sup> MENEGUZZI, Rosa Maria. **Conceito de licitação sustentável**. Direito Internacional ambiental como fundamento jurídico para as licitações no Brasil. In: SANTOS, M. G.; VILLAC, T. (Orgs.). Licitações e contratações públicas sustentáveis. Belo Horizonte: Fórum, 2015.

<sup>69</sup> NONATO, Raquel Sobral. **Compras públicas sustentáveis no Brasil: análise da produção e circulação das ideias a partir da resignificação dos atores**. Dissertação Mestrado em Administração Pública e Governo. Fundação Getúlio Vargas. São Paulo. 2015.

<sup>70</sup> VILLAC, Teresa. **Sustentabilidade e contratações públicas no Brasil: Direito, Ética Ambiental e Desenvolvimento**. Tese Doutorado. Universidade de São Paulo. São Paulo, 2017, p. 82.

A Constituição de 1891 conferiu à União a competência de legislar sobre suas minas e terras.

Por outro lado, a Constituição de 1934 fixou ser da União a competência para legislar sobre as riquezas do subsolo, da mineração, das águas, das florestas, da caça, da pesca e da exploração; além disso, contemplou o disciplinamento da proteção das belezas naturais, do patrimônio histórico, artístico e cultural.

No que toca às Constituições de 1937 e de 1946, o disciplinamento acerca dos monumentos históricos, artísticos, naturais e paisagísticos foi mantido, bem como a competência da União de cuidar do subsolo, águas, florestas, caça e pesca.

Em 1967, a Constituição trazia o disciplinamento pela União de matérias como a exploração da energia elétrica, bem como sobre jazidas, florestas, caça pesca e águas.

Em 1969, pela Emenda Constitucional n. 1, de 17 de outubro de 1969, houve uma especificação no que diz respeito à competência sobre energia elétrica, uma vez que foram arroladas outras modalidades de energia: elétrica, térmica, nuclear ou de qualquer natureza.

Dessa forma, constata-se que a tutela ambiental sob o prisma constitucional somente foi consolidada a partir de 1988, uma vez que as edições constitucionais anteriores encontravam-se pautadas no incentivo ao desenvolvimento econômico.

A partir da Conferência de Estocolmo, observou-se um movimento pela preservação ambiental, o que se reflete no texto constitucional de 1988, notadamente em seu artigo 225.

O artigo 225 da Constituição Federal estabelece ser o meio ambiente: “*bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida.*” O referido comando nuclear impõe ao poder público, bem como à iniciativa privada a promoção de ações que busquem garantir o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado.

Nesse compasso, o artigo 170 da Constituição Federal, inciso VI, fixa o imperativo da defesa do meio ambiente pela observância do ciclo de vida dos produtos e dos serviços.

Delineando mais nitidamente tal previsão, a Constituição de 1988 inaugurou no ordenamento pátrio a tutela constitucional contemplando a preservação do meio ambiente. Assim sendo, a sustentabilidade passou a ter assento constitucional no Brasil.

O texto constitucional, de forma pulverizada, em reforço ao caráter multidisciplinar da sustentabilidade, disciplinou matérias que estão direta ou indiretamente ligadas à perpetuidade das futuras gerações em vários dispositivos, como:

- Art. 5º, LXXIII;
- Art. 20, II a XI e §1º;
- Art. 21, IX, XII, b e f, XV, XIX, XX, XXIII, a, b e c, XXV;
- Art. 22, IV, X, XII, XVIII e XXVI;
- Art. 23, II, III, IV, VI, VII, IX;
- Art. 24, I, VI, VII, VIII e XII e
- Art. 129, III.

A Constituição de 1988 é proclamadora da tutela do bem comum da humanidade, obrigando não somente o poder público, mas convocando igualmente os particulares para a conscientização de todas as facetas da sustentabilidade.

José Afonso da Silva<sup>71</sup> ensina que:

As normas constitucionais assumiram a consciência de que o direito à vida como matriz de todos os demais direitos fundamentais do homem, é que há de orientar todas as formas de atuação no campo da tutela do meio ambiente. Compreendeu que ele é um valor preponderante, que há de estar acima de quaisquer considerações como as de desenvolvimento, como as de respeito ao direito de propriedade, como as de iniciativa privada. Também este são garantidos no texto constitucional, mas, a toda evidência, não podem primar sobre o direito fundamental à vida, que está em jogo quando se discute a tutela da qualidade do meio ambiente, que é instrumental no sentido de que, através dessa tutela, o que se protege é um valor maior: a qualidade da vida humana.

Dessa forma, somente após a promulgação da Constituição Federal de 1988 é que o direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado foi normativamente reconhecido.

---

<sup>71</sup> SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. São Paulo: Malheiros, 31 ed. 2008, p. 849.

Nesse momento, passa-se a realizar uma análise mais detida de três julgados do Supremo Tribunal Federal na tentativa de esclarecer a classificação do direito ao meio ambiente, bem como o seu papel que exerce e respectivo alcance.

Os julgados que serão avaliados foram selecionados porque trabalham com as categorias operacionais abordadas no presente estudo.

No que toca à sua classificação, trata-se de direito transindividual e coletivo, pertencente à terceira geração. Nesse sentido, o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado foi considerado como direito fundamental típico da terceira geração, no bojo do RE 134.297-8/SP.

O referido julgado tem origem no recurso proposto pelo Estado de São Paulo em face de decisão proferida pelo Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo que condenou o ente estatal ao pagamento de indenização aos proprietários de imóvel rural abrangido por área destinada à criação da Estação Ecológica Juréia-Itatins.

Destaca-se que a ação ordinária de indenização buscava, portanto, o ressarcimento dos prejuízos em razão da transformação de imóvel em reserva florestal por se localizar em Zona Costeira, parte integrante da Serra do Mar.

O Estado de São Paulo pretendia ver reconhecido pelo Supremo Tribunal Federal sua tese de que as terras situadas na Serra do Mar, por constituírem patrimônio nacional, não poderiam ser indenizadas em caso de desapropriação ou de apossamento administrativo. Assim sendo, as restrições impostas ao imóvel consubstanciavam mera limitação administrativa, nos termos do artigo 225 da Constituição Federal.

O questionamento que se buscava dirimir na Corte Suprema estava pautado na indenizabilidade ou não das matas afetadas pelo ente estatal.

A Corte Suprema decidiu pela ressarcibilidade dos prejuízos materiais decorrentes das limitações administrativas em razão do postulado do direito de propriedade, mas elevou a discussão na medida em que assentou ser o direito ao meio ambiente um direito de todos, ou seja, típico da terceira geração.

Extraí-se do voto do Ministro Celso de Mello<sup>72</sup> que *“os preceitos inscritos no art. 225 da Carta Política traduzem a consagração constitucional, em nosso sistema de*

---

<sup>72</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário 134.297-8 SP**. Relator: Min. Celso de Mello. DJ 22/09/1995. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=207731>>. Acesso em: 23 jan. 2019.

*direito positivo, de uma das mais expressivas prerrogativas asseguradas às formações sociais contemporâneas.”*

Dessa forma, o Supremo Tribunal Federal considerou o meio ambiente como bem passível de tutela constitucional.

Quanto à topografia, registre-se que o direito ao meio ambiente encontra-se positivado no campo destinado à ordem social, o que indica que o meio ambiente possui suporte no bem-estar.

Gavião Filho<sup>73</sup> enfatiza que, “muito embora inserido no âmbito dos direitos sociais, o direito ao ambiente pode, numa perspectiva de duas vertentes ser configurado como um direito de natureza análoga aos direitos, liberdades e garantias. Nessa hipótese, o direito a meio ambiente consubstancia uma pretensão negativa no sentido de exigir de todos, Estado e indivíduos, a abstenção daqueles comportamentos lesivos ao ambiente. (...) Por outro lado, na sua dimensão característica de direito social, o direito ao meio ambiente consubstancia uma pretensão positiva do Estado para a proteção do ambiente e a promoção da qualidade de vida.”

Retomando aos julgados do Supremo Tribunal Federal, merece destaque o julgado no bojo do MS 22.164/SP em se promoveu uma verdadeira ampliação do reconhecimento do bem ambiental como um dever fundamental.

A origem do julgado remonta a Mandado de Segurança impetrado por Antônio de Andrade Ribeiro Junqueira contra Decreto presidencial que definiu como área prioritária e de interesse social para fins de reforma agrária imóvel localizado no Estado do Mato Grosso.

A ampliação do reconhecimento do bem ambiental no referido julgado foi muito bem explorada por Gabriel Wedy<sup>74</sup>:

---

<sup>73</sup> GAVIÃO FILHO, Anizio Pires. **Direito fundamental ao ambiente**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2005, p. 34.

<sup>74</sup> WEDY, Gabriel. **Decisões do STF e o dever fundamental do desenvolvimento sustentável**. Revista Consultor Jurídico, 14 de janeiro de 2017. Acessível em: <https://www.conjur.com.br/2017-jan-14/ambiente-juridico-decisoes-stf-dever-fundamental-desenvolvimento-sustentavel>. Acesso em: 16/01/2017.

O ministro Celso de Mello, no voto condutor do segundo *leading case*, asseverou que o direito ao meio ambiente constitui a representação objetiva da necessidade de se proteger valores associados aos princípios da solidariedade. (...) Extraem-se do voto dois pontos dignos de nota para a definição do que significa o meio ambiente à luz do texto constitucional: o reconhecimento não de mera expectativa, mas da titularidade subjetiva coletiva para a tutela do ambiente e da proteção de valores indisponíveis; e, também, da natureza jurídica do bem ambiental, sujeito à tutela autônoma, na condição de bem e valor constitucionalmente tutelado.

A tutela do bem ambiental é reconhecida pelo Supremo Tribunal Federal como bem coletivo, constituindo, por conseguinte, um dever fundamental a ser perseguido, tanto pelo poder público, quanto pelos cidadãos.

Outro julgado que merece destaque foi o reconhecimento pelo Supremo Tribunal Federal do direito das gerações futuras em usufruir do meio ambiente ecologicamente equilibrado, o que se consagra na declaração de constitucionalidade do artigo 36, Lei n. 9.985, de 18 de julho de 2000. Cite-se parte do voto do Ministro Ayres Britto<sup>75</sup>:

9. O desvelo com o meio ambiente foi tanto que a Magna Lei Federal dele também cuidou, autonomamente, no Capítulo VI do Título VIII. E o fez para dizer que o ‘meio ambiente ecologicamente equilibrado’ é direito de todos, erigindo-o, ainda, à condição de bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida (art. 225, caput). (...) a compensação ambiental se revela como instrumento adequado ao fim visado pela Carta Magna, qual seja, a defesa e a preservação do meio ambiente para as presentes e futuras gerações.

Importante observar que a ação direta de inconstitucionalidade foi proposta pela Confederação Nacional da Indústria – CNI em desfavor do artigo 36 da Lei n.

---

<sup>75</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade 3.378/DF**. Relator: Ministro Carlos Ayres Britto. DJ 20/06/2008. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=534983>. Acesso em: 23/01/2019.

9.985, de 18 de julho de 2000, que disciplina o licenciamento ambiental de empreendimentos de significativo impacto ambiental.

A referida norma ao disciplinar o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza estabeleceu no artigo 36 uma espécie de compartilhamento ou compensação de despesas arbitrado pelo órgão ambiental licenciador não podendo ser inferior a meio por cento dos custos totais da implementação do empreendimento.

No que toca ao princípio do desenvolvimento sustentável, é possível extrair da dicção do artigo 170, da Constituição Federal, o seu suporte, na medida em que o crescimento deve ser guiado pela promoção do desenvolvimento nacional.

A interpretação, tanto do artigo 225 quanto do 170, deve ser sistêmica, a fim de assegurar a existência da dignidade humana, do respeito à função social da propriedade e da tutela do meio ambiente.

Rolim, Jatobá e Baracho<sup>76</sup> apontam que:

O princípio do desenvolvimento sustentável à luz da Constituição valoriza tanto a primazia do desenvolvimento econômico e social da nação, como a necessidade de se compatibilizar tal processo com a proteção do meio ambiente. Desta feita, quem, por exemplo, desejar instaurar uma atividade econômica poderá fazê-la, desde que respeite o meio ambiente, seja evitando práticas danosas, seja garantindo a renovação dos recursos da natureza.

A Constituição Federal, ao disciplinar a atividade econômica, especialmente nos artigos 170 a 181, estabelece uma ligação com os direitos tutelados topograficamente na ordem social. E esse agrupamento se vincula, por meio de uma conformação semântica, com os princípios e com direitos fundamentais constantes dos Títulos I e II.

Destaque-se que os fundamentos da dignidade humana, da justiça social, do desenvolvimento e da construção de uma sociedade livre, justa e solidária apresentam correlação imediata com a multiplicidade conceitual de sustentabilidade.

---

<sup>76</sup> ROLIM, F. P. O; JATOBÁ, A.C.M.O; BARACHO, H.U. **Sustentabilidade à luz da Constituição Federal de 1988: uma análise contemporânea.** Revista CEJ, Brasília, Ano XVIII, n. 64, p. 53-60, set/dez. 2014. P. 56. Disponível em: <http://www.jf.jus.br/ojs2/index.php/revcej/article/view/1889/1856>. Acesso em: 27/07/2019.

Desse modo, a sustentabilidade encontra arrimo constitucional e apresenta um vínculo semântico com os princípios estampados na Constituição Federal, na medida em que se revestem de características similares, tais como a atemporalidade e o aspecto estrutural.

Com efeito, a sustentabilidade constitui-se em princípio constitucional não adstrito apenas à tutela ambiental, mas abrangendo os aspectos social, empresarial, administrativo e econômico, gravitando nas temáticas da solidariedade e da dignidade da pessoa humana.

Canotilho<sup>77</sup> defende o sentido jurídico-constitucional da sustentabilidade ao escrever sobre a Constituição portuguesa, cite-se:

Um conhecido juspublicista alemão (Peter Haberle) escreveu recentemente 'que é tempo de considerar a sustentabilidade como elemento estrutural típico do Estado que hoje designamos Estado Constitucional.' Mais do que isso: a sustentabilidade configura-se como dimensão autocompreensiva de uma constituição que leve a sério a salvaguarda da comunidade política em que se insere.

Dessa forma, a interpretação sistemática da Constituição Federal leva à conclusão de que a sustentabilidade encontra-se constitucionalmente tutelada, uma vez que restam sedimentados no texto constitucional comandos que buscam proteger e disseminar a proteção ao desenvolvimento nacional, à dignidade da pessoa humana e ao bem-estar coletivo.

Com base nos artigos 5º, § 2º e 225, da Constituição Federal, a sustentabilidade apresenta-se como um princípio constitucional implícito, com plena aplicabilidade, razão pela qual restaria incólume a viabilidade do manejo das contratações sustentáveis.

No entanto, considerando que o direito administrativo estrutura-se na estrita legalidade, tão somente após a alteração na Lei de Licitações, ocorrida em 2010, é que restou estruturalmente normatizado o consumo estatal ambientalmente sustentável.

### 2.3-2. Suporte legal

---

<sup>77</sup> CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **O princípio da sustentabilidade como Princípio estruturante do Direito Constitucional**. Revista de Estudos Politécnicos, v. 8, n. 13, 2010, p. 07-18.



Interessante lembrar algumas legislações esparsas que buscam garantir a preservação dos recursos naturais no cenário brasileiro.

No âmbito federal, merece especial destaque a Lei n. 6.938, de 31 de agosto de 1981, que estabeleceu a Política Nacional do Meio Ambiente, um guia normativo para a tutela ambiental.

Observe-se que, nas concessões e permissões, a observância da preservação do meio ambiente foi também objeto de preocupação legislativa, impondo obrigações de observância pelo poder concedente, nos termos do artigo 29, X, da Lei n. 8.987, de 13 de fevereiro de 1995.

A Lei n. 9.433, de 8 de janeiro de 1997, fixou a política nacional de recursos hídricos, demarcando o domínio público da água e a necessidade do fomento da gestão dos recursos hídricos.

A política nacional de educação ambiental foi anunciada pela Lei n. 9.795, de 27 de abril 1999, enfocando a sustentabilidade no processo educativo.

Por outro lado, a Lei n. 10.257, de 10 de julho de 2001, estabeleceu a política nacional de desenvolvimento urbano, denominada Estatuto das Cidades, fixando a valorização ambiental nas operações urbanas, no direito de construir e nos estudos de impacto de vizinhança.

Em sequência cronológica, observe-se que, em parcerias público-privadas (PPP), o licenciamento ambiental foi também disciplinado, no bojo da Lei n. 11.079, de 30 de dezembro de 2004.

A Lei n. 12.187, de 29 de dezembro de 2009<sup>78</sup>, instituiu a política nacional sobre mudanças climáticas. No âmbito do procedimento licitatório, a referida lei fixou a possibilidade do manejo de licitações sustentáveis de resultado, isto é, a avaliação da melhor técnica perpassa pela análise do resultado menos gravoso ao meio ambiente.

---

<sup>78</sup> Art. 6º São instrumentos da Política Nacional sobre Mudança do Clima:

XII - as medidas existentes, ou a serem criadas, que estimulem o desenvolvimento de processos e tecnologias, que contribuam para a redução de emissões e remoções de gases de efeito estufa, bem como para a adaptação, dentre as quais o estabelecimento de critérios de preferência nas licitações e concorrências públicas, compreendidas aí as parcerias público-privadas e a autorização, permissão, outorga e concessão para exploração de serviços públicos e recursos naturais, para as propostas que propiciem maior economia de energia, água e outros recursos naturais e redução da emissão de gases de efeito estufa e de resíduos;"

A referida lei apresenta uma evolução no tratamento da matéria ambiental nas licitações, já que anunciou a possibilidade da estipulação de critérios de pontuação para a proteção e para o fomento das práticas sustentáveis nas compras governamentais.

No entanto, considerando o uso disseminado do pregão nas contratações administrativas, a efetividade é assaz reduzida, uma vez que somente é utilizada quando se adota o critério de melhor técnica.

A Lei n. 12.305, de 2 de agosto de 2010<sup>79</sup>, que instituiu a Política Nacional de Resíduos Sólidos, representa um incremento aos padrões sustentáveis nas compras governamentais, tendo em vista que assentou expressamente a priorização nas aquisições públicas de produtos recicláveis ou reciclados, bem como o consumo social e ambientalmente sustentado.

Abre-se um parêntese para enfatizar que o Regime Diferenciado de Contratações Públicas – RDC — definido pela Lei n. 12.462, de 4 de agosto de 2011, notadamente no artigo 4º, III, elencou uma série de critérios ambientais a serem observados, como: reciclagem, ciclo de vida dos produtos e ferramentas de gestão ambiental.

No âmbito infralegal, destaquem-se os seguintes normativos:

---

<sup>79</sup> Art. 7º São objetivos da Política Nacional de Resíduos Sólidos:

XI - prioridade, nas aquisições e contratações governamentais, para:

a) produtos reciclados e recicláveis;

b) bens, serviços e obras que considerem critérios compatíveis com padrões de consumo social e ambientalmente sustentáveis;

XII - integração dos catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis nas ações que envolvam a responsabilidade compartilhada pelo ciclo de vida dos produtos;

XIII - estímulo à implementação da avaliação do ciclo de vida do produto;

XIV - incentivo ao desenvolvimento de sistemas de gestão ambiental e empresarial voltados para a melhoria dos processos produtivos e ao reaproveitamento dos resíduos sólidos, incluídos a recuperação e o aproveitamento energético;

XV - estímulo à rotulagem ambiental e ao consumo sustentável.

- Decreto nº 2.783/98 – Proíbe entidades do governo federal de comprar produtos ou equipamentos contendo substâncias degradadoras da camada de ozônio;
- Decreto nº 7.746/2012 – Regulamenta o art. 3º da Lei nº 8.666/93;
- Decreto 5.940/06 – Coleta Seletiva Solidária na Administração Pública Federal;
- Instrução Normativa SLTI/MPOG nº 01, de 19/01/2010 – Dispõe sobre critérios de sustentabilidade ambiental na aquisição de bens, na contratação de serviços ou de obras pela administração direta, autárquica e funcional;
- Instrução Normativa SLTI/MPOG n. 10, de 12/11/2012 — Estabelece regras para a elaboração dos planos de gestão de logística sustentável, de que trata o art. 16 do Decreto no 7.746, de 5 de junho de 2012, e dá outras providências;
- Portaria nº 61 – MMA, de 15/05/2008, estabelece práticas de sustentabilidade ambiental nas compras públicas;
- Portaria nº 43 – MMA, de 28/01/2009, proíbe o uso de amianto em obras públicas e em veículos de todos os órgãos vinculados à administração pública, e
- Portaria n. 23, - MPOG, estabelece boas práticas de gestão e uso de energia elétrica e de água nos órgãos e nas entidades da administração pública federal direta, autárquica e fundacional e dispõe sobre o monitoramento de consumo desses bens e serviços.

Para Édís Milaré<sup>80</sup>, quatro marcos normativos se destacam, a saber: a Lei n. 6.938, de 31 de agosto de 1981; a Lei n. 7.347, de 24 de julho de 1985, que disciplinou a ação civil pública, a Constituição de 1988 e a Lei n. 9.605, de 12 de fevereiro de 1998.

O legislador pátrio vem atuando em consonância com os movimentos internacionais citados acima no que concerne à tutela ambiental.

É certo que a questão ambiental foi objeto de intenso tratamento por parte do poder legislativo, considerando-se os inúmeros normativos que disciplinam a questão;

---

<sup>80</sup> MILARÉ, Édís. **Direito do Ambiente**. São Paulo: Ed. Rev. Dos Tribunais, 2013, 8ª ed. ver. atual. Ref, p. 241.

no entanto, não havia, até 2010, disciplinamento específico da matéria na Lei n. 8.666, de 1993. Tais modificações, objeto central do presente estudo, passam a ser tratadas a seguir.

### 2.3-3. Sustentabilidade nas licitações

A Lei n. 8.666/93, em especial nos artigos 6º, IX e 12, VII, já previam a necessidade de observância do impacto ambiental no planejamento administrativo, ou seja, quando da elaboração do projeto básico.

Deve-se atentar, também, para o fato de que a Lei n. 8.666/93 sofreu alterações para adequação do texto às políticas públicas verdes, por exemplo: a possibilidade de celebração de contrato de gestão (artigo 24, XXIV); a contratação da coleta seletiva (artigo 24, XXVII), a contratação de entidades sem fins lucrativos no âmbito do Programa Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural na Agricultura Familiar (artigo 24, XXX) e a contratação de entidades sem fins lucrativos para a implementação de cisternas (artigo 24, XXXIII).

No entanto, a Lei n. 12.349, de 2010, alterou substancialmente o artigo 3º da Lei n. 8.666, de 1993, estabelecendo um novo objetivo para as licitações: a promoção do desenvolvimento nacional sustentável. Cite-se:

Art. 3º A licitação destina-se a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia, a seleção da proposta mais vantajosa para a administração e a promoção do **desenvolvimento nacional sustentável** e será processada e julgada em estrita conformidade com os princípios básicos da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhes são correlatos.

A Medida Provisória n. 495, editada em 19 de julho de 2010, buscava alterar a lei das licitações, a lei das fundações de apoio e a lei de inovação. A motivação, conforme se extrai da exposição de motivos, consistia em fomentar cadeias produtivas de bens e de serviços domésticos.

Dessa forma, o texto original da Medida Provisória foi alicerçado com base em uma única dimensão da sustentabilidade, qual seja: a econômica. A proposta do

Poder Executivo buscava, portanto, incentivar o mercado nacional através da estruturação de margem de preferência para os produtos e serviços domésticos, conforme se verifica da Exposição de Motivos<sup>81</sup>:

A modificação do caput do artigo 3º visa agregar às finalidades das licitações públicas o desenvolvimento econômico nacional. Com efeito, a medida consigna em lei a relevância do poder de compra governamental como instrumento de promoção do mercado interno, considerando-se o potencial de demanda de bens e serviços domésticos do setor público, o correlato efeito multiplicador sobre o nível de atividade, a geração de emprego e renda e, por conseguinte, o desenvolvimento do país. É importante notar que a proposição fundamenta-se nos seguintes dispositivos da Constituição Federal de 1988: (i) inciso II do artigo 3º, que inclui o desenvolvimento nacional como um dos objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil; (ii) incisos I e VIII do artigo 170, atinentes à organização da ordem econômica nacional, que deve observar, entre outros princípios, a soberania nacional e a busca do pleno emprego; (iii) artigo 174, que dispõe sobre as funções a serem exercidas pelo Estado, como agente normativo e regulador da atividade econômica; e (iv) artigo 219, que trata de incentivos ao mercado interno, de forma a viabilizar o desenvolvimento cultural e sócio-econômico, o bem estar da população e a autonomia tecnológica do país.

A forma eleita pela medida provisória para disseminar o desenvolvimento nacional foi a fixação da margem de preferência, seguindo o modelo adotado em outros países, como Estados Unidos da América, Colômbia, Argentina e China.

---

<sup>81</sup> BRASIL. **Exposição de Motivos n. 104/MP/MF/MEC/MCT. Medida Provisória n. 495, de 19 de julho de 2010. Altera as Leis n. 8.666, de 21 de junho de 1993, 8.958, de 20 de dezembro de 1994, e 10.973, de 2 de dezembro de 2004, e revoga o §1º do art. 2º da Lei n. 11.273, de 6 de fevereiro de 2006.** Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2010/Exm/EMI-104-MP-MF-MEC-MCT-MPV-495-10.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/Exm/EMI-104-MP-MF-MEC-MCT-MPV-495-10.htm). Acesso em 23/07/2019.

Com a fixação da margem de preferência, restou consagrada a possibilidade da contratação pública de bens nacionais com valores mais dispendiosos do que o de seus equivalentes estrangeiros.

A tramitação da referida medida provisória na Câmara dos Deputados durou cerca de quatro meses, tendo como relator o deputado Severiano Alves (PMDB-BA). A referida medida recebeu 33 emendas. A questão envolvia a quebra da sistemática de seleção da proposta mais vantajosa para que prevalecesse a do menor dispêndio de recursos públicos, razão pela qual foi considerada uma medida polêmica.

Foram objeto de aprovação as emendas 12 (art. 3º, § 2º - estudo anuais de órgão ou universidade federal); 21 (art. 24, XXXII – dispensa para produtos destinados à pesquisa agropecuária); 22 (art. 24, XXXII – dispensa para produtos destinados à pesquisa científica e tecnológica); 25 (Lei n. 8.959, de 1994 – enquadramento do desenvolvimento institucional às fundações de apoio); 26 (mesmo conteúdo da anterior) e 30 (Lei n. 10.260, de 2001 – regulamentação da reincidência seguida para desvinculação do FIES).

No curso da tramitação da Medida Provisória n. 495/2010, o deputado federal Severiano Alves (PMDB-BA) acrescentou a expressão “sustentável” ao artigo 3º da Lei n. 8.666, de 1993.

No levantamento a respeito da tramitação da medida provisória não se lograram encontrar debates concernentes à inserção do termo “sustentável” na redação do artigo 3º da Lei n. 8.666/93. A referida inserção não foi objeto de apontamento sequer do parecer da comissão mista.

A inserção, portanto, deu-se pelo relator, diretamente no Projeto de Lei de Conversão da Medida Provisória publicada no dia 24 de novembro de 2010.

A questão foi observada pela Fundação Getúlio Vargas de São Paulo, no bojo do projeto denominado “Pensando o Direito”, do Ministério da Justiça<sup>82</sup>:

A modificação teria passado completamente despercebida, não fosse pelo comentário feito em plenário pelo deputado federal Arnaldo Jardim (PPS-SP), que afirmou:

(...) quero destacar a sutileza da alteração feita pelo Relator, o Deputado Severiano Alves, que, na minha avaliação fez um belo

---

<sup>82</sup> Brasil. Ministério da Justiça. Secretaria de Assuntos Legislativos. **Mecanismos jurídicos para a modernização e transparência da gestão pública**. Série Pensando o Direito, 49, 2013.

trabalho. Trata-se de uma sutileza, como disse, mas de muito significado, uma vez que, à expressão “desenvolvimento nacional” do texto original, acrescentou o termo “sustentável”, dando assim ao texto um rumo importante no sentido das inovações que se pretendem fazer.

Não há qualquer outra menção ao termo “sustentável” no processo legislativo. Nada se debateu sobre o tema e não se sabe ao certo o que motivou o deputado federal Severiano Alves a inseri-lo no bojo do Projeto de Lei ou o que levou os demais congressistas a apoiar esta medida. Desse modo, não há indícios, no processo legislativo, de que tenha havido uma reflexão mais profunda por parte dos parlamentares sobre o sentido do termo “sustentável” ou sobre eventual impacto desse termo nas licitações públicas.

Tem-se a impressão de que a expressão desenvolvimento nacional sustentável, por intuitivamente invocar uma ideia positiva e por não suscitar, ao menos de imediato, reações de interesses a ela contrapostos – até porque se trata de uma política dotada de alto grau de indeterminação, a priori –, gerou uma espécie de adesão automática (ou tácita) por parte dos congressistas.

Desse modo, registrou-se uma ruptura com o modelo tradicional de contratação pública, com a inserção, quase involuntária, do termo sustentável ao desenvolvimento nacional. A partir da alteração, as contratações sustentáveis ganharam reforço legal e mais robusteceram o poder de compra como forma de implementação de política pública.

Teresa Villac<sup>83</sup> entende que justamente a ausência de debate possibilitou a imposição legal do manejo das licitações sustentáveis:

A desatenção ao tema e até a não compreensão das suas implicações e relevância foi o fator que possibilitou a nova realidade jurídica e de política pública no cenário nacional e,

---

<sup>83</sup> VILLAC, Teresa. **Sustentabilidade e contratações públicas no Brasil: Direito, Ética Ambiental e Desenvolvimento**. Tese Doutorado. Universidade de São Paulo. São Paulo, 201. p. 104.

assim emergiram as licitações sustentáveis como imposição legal a todos os órgãos públicos brasileiros, e não apenas federais como previsto na Instrução Normativa 1/SLTI/MP em janeiro de 2010.

Daniel Ferreira<sup>84</sup> considerou que a modificação legislativa era de natureza essencialmente principiológica, uma vez que fixa a tríplice finalidade das licitações públicas, não carecendo, por conseguinte, de regulamentação.

O conceito de desenvolvimento nacional sustentável da Lei n. 8.666/93 não se restringe a uma avaliação estritamente ambiental, uma vez que se encontra ligada ao avanço econômico, social e cultural. Assim sendo, o progresso, com foco na efetividade da prestação estatal, guarda relação direta com as finalidades das licitações.

No campo conceitual, é nítida a existência de controvérsia doutrinária acerca da natureza jurídica do desenvolvimento nacional sustentável nas licitações e nas contratações, na medida em que os autores apresentam interpretações distintas que serão mais adequadamente expostas a seguir.

Para Daniel Ferreira<sup>85</sup>, trata-se de um novo objetivo a ser alcançado. Seguindo essa trilha, Egon Moreira e Fernando Gusmão<sup>86</sup> defendem a mesma tese, entendendo que houve uma nova configuração das licitações.

Jessé Torres Pereira Júnior e Marinês Restelatto Dotti<sup>87</sup> defendem que a incorporação representa, na verdade, cláusula geral obrigatória e não uma nova finalidade:

(...) A função da qualificadora “nacional” na expressão “desenvolvimento sustentável” está em compatibilizá-la com as

---

<sup>84</sup> FERREIRA, Daniel. **A licitação pública no Brasil e sua nova finalidade legal: a promoção do desenvolvimento nacional sustentável**. Belo Horizonte: Fórum, 2012, p. 101.

<sup>85</sup> FERREIRA, Daniel. **A licitação pública no Brasil e sua nova finalidade legal: a promoção do desenvolvimento nacional sustentável**. Belo Horizonte: Fórum, 2012, p. 32.

<sup>86</sup> MOREIRA, Egon Bockmann; GUIMARÃES, Fernando Vernalha. **Licitação Pública: a lei geral de licitações/LGL e o regime diferenciado de contratações/RDC**. São Paulo: Malheiros, 2012, p. 85.

<sup>87</sup> PEREIRA JÚNIOR, Jessé Torres. **Políticas públicas nas licitações e contratações administrativas**. Belo Horizonte: Forum, 2012. 2 ed. Ver. Atual. e ampl. p. 370-372.



políticas públicas constitucionais, que, conquanto se refiram ao desenvolvimento econômico nacional, por evidente que não arredam o exercício das competências estaduais, distritais e municipais do dever de promover o desenvolvimento do país, com o fim de elevar a qualidade de vida de sua população, onde quer que se encontre no território nacional. O fundamento último desse desenvolvimento e dessa qualidade reside na dignidade da pessoa humana, com o compromisso da promoção do bem de todos, sem preconceito de qualquer índole (CF/88, arts. 1, III; 3º, IV) (...) Sendo assim, as razões anunciadas na exposição de motivos da MP n. 495/10 deixam claro que o novo regime legal das licitações e contratações pretende aproveitar o poder de compra do estado para estimular a sustentabilidade em suas múltiplas relações com o “desenvolvimento cultural e sócio-econômico, o bem-estar da população e a autonomia tecnológica do país”. Cria-se, portanto, vinculação entre ais motivos e definições, direitos e obrigações a serem estabelecidos em projetos, editais e contratos de compras, obras e serviços da Administração Pública. Vinculação que, no jargão do direito público, traduz dever jurídico. Em outras palavras, a cláusula geral do desenvolvimento nacional é de presença e cumprimento obrigatórios nas contratações administrativas, tanto como mola propulsora da ação quanto como finalidade a ser por ela alcançada.

Para Marçal Justen Filho<sup>88</sup>, a promoção do desenvolvimento nacional sustentável amolda-se a uma nova finalidade das contratações administrativas e não das licitações:

Ora, a promoção do desenvolvimento nacional sustentável não é uma finalidade da licitação, mas da contratação administrativa. A licitação é um mero procedimento seletivo de propostas- esse

---

<sup>88</sup> JUSTEN FILHO, Marçal. **Comentários à lei de licitações e contratos administrativos**. São Paulo: Dialética, 15ª ed. atual, 2012, p. 62.

procedimento não é hábil a promover ou a deixar de promover o desenvolvimento nacional sustentável. O que o legislador pretendia era determinar que a contratação pública fosse concebida como um instrumento interventivo estatal para produzir resultados mais amplos do que o simples aprovisionamento de bens e serviços necessários a satisfação das necessidades dos entes estatais.”

Independente da corrente a que se possa perfilhar, é inegável que o desenvolvimento nacional demarca um caráter extraordinário às contratações estatais, conforme ilustra Daniel Ferreira<sup>89</sup>:

Quando assim se der, então se estará diante de uma finalidade (material) adicional, extraordinária, no sentido de satisfação indireta e mediata de outros interesses também reconhecidos como relevantes pelo Direito, mas que em nada se confundem com aqueles direta e imediatamente imbricados com o objeto licitado e/ou contratado.

Em que pese já existir tratamento ambiental na Lei n. 8.666, de 1993, com a modificação de seu artigo 3º, a sustentabilidade ambiental galgou um novo porte, passando a desempenhar papel de protagonista nas compras governamentais, na medida em que constitui comando cogente para o gestor.

Além disso, insere as compras governamentais no cenário das políticas públicas do desenvolvimento, visto que eleva a satisfação do interesse da administração pública para a consecução de novas metas sociais, econômicas e ambientais.

A sustentabilidade nas licitações tem como mote, considerando-se o expressivo poder de compra estatal, estimular produções mais sustentáveis, ou seja, busca induzir novas práticas. O mercado, diante da demanda crescente de produtos limpos, estaria repaginando a sua produção e contribuindo para a compatibilização entre o desenvolvimento econômico e social com a preservação do meio ambiente.

---

<sup>89</sup> FERREIRA, Daniel. **A licitação pública no Brasil e sua finalidade legal: a promoção do desenvolvimento nacional sustentável**. Belo Horizonte: Fórum, 2012, p. 35.

A visão, portanto, do papel das licitações busca alcançar objetivos meta-contratuais na medida em que a promoção do desenvolvimento sustentável acopla no seio das contratações uma política pública. Dessa forma, com a promoção do desenvolvimento sustentável se desloca o eixo das contratações para a implementação de políticas públicas agregando alta carga de complexidade.

As compras públicas sustentáveis buscam, portanto, a potencialização de critérios de utilidade, durabilidade e qualidade e, de forma concomitante, a redução dos impactos ambientais.

Para Rachel Biderman<sup>90</sup>, a fixação de critérios ambientais nas compras e nas contratações realizadas pelo governo pressupõe o alcance de alguns objetivos, a saber:

- a) responsabilidade do consumidor – avaliação da qualidade e responsabilidade da compra do produto verde e indução do mercado na produção de itens sustentáveis;
- b) compra do necessário – minimização do consumo;
- c) estímulo à inovação – utilização inteligente dos recursos com o menor impacto ambiental possível, e
- d) perspectiva do ciclo de vida – avaliação de todos os custos e impactos dos produtos durante seu ciclo de vida – produção, distribuição, uso e disposição durante o processo de decisão da compra.

Dessa forma, as contratações sustentáveis deixam de ser entendidas como uma atividade comum em uma repartição pública, tendo em vista que vetores de qualidade, utilidade e de resultados passam a agregar o processo de escolha do produto.

A complexidade na eleição das características do produto a ser adquirido pela administração pública é visível em contratações sustentáveis, uma vez que não basta a realização de uma cotação de preços. As ações concernentes à concretização das contratações sustentáveis perpassam pela avaliação da qualidade do produto, do resultado a ser alcançado, bem como do valor monetário a ser despendido.

---

<sup>90</sup> BIDERMAN, Raquel (Org.) et al. **Guia de compras públicas sustentáveis: uso do poder de compra do governo para promoção do desenvolvimento sustentável**. São Paulo: ICLEI European Secretariat, 2006 a, P. 25/26.

Com a internalização da promoção do desenvolvimento nacional sustentável como guia das licitações, a eficiência nas compras públicas ganha um papel de protagonismo, uma vez que a escolha por determinado produto deve ser pautada na avaliação do menor impacto ambiental e a eleição do fornecedor deve considerar os elementos sociais e ambientais durante a sua produção.

Assim sendo, as contratações públicas passam a buscar a denominada ecoeficiência. Em termos conceituais, importante citar a definição elaborada pelo Conselho Empresarial Mundial para o Desenvolvimento Sustentável — World Business Louncil for Sustainable Development<sup>91</sup> – WBCSB:

(...) atinge-se através da oferta de bens e serviços a preços competitivos, que, por um lado, satisfaçam as necessidades humanas e contribuam para a qualidade de vida e, por outro, reduzam progressivamente o impacto ecológico e a intensidade de utilização de recursos ao longo do ciclo de vida, até atingirem um nível, que, pelo menos, respeite a capacidade de sustentação estimada para o planeta Terra.

Desse modo, a ecoeficiência destaca-se como elemento que deve ser observado pelo gestor no processo de decisão por determinado produto. O conceito de ecoeficiência reúne qualidade de vida e redução de impacto ambiental ao longo do ciclo de vida, ou seja, mais valor com menor impacto possível.

Em paralelo, em 2012, regulamentou-se o referido dispositivo legal por meio do Decreto n. 7.746, que buscou estabelecer critérios para a incorporação do desenvolvimento nacional sustentável nas contratações públicas mediante instalação da CISAP – Comissão Interministerial de Sustentabilidade na Administração Pública.

O referido disciplinamento foi aquém do esperado e recentemente adveio o Decreto n. 9.178 de 2017, aperfeiçoando algumas diretrizes e critérios a serem adotados.

---

<sup>91</sup> Conselho Empresarial para o Desenvolvimento Sustentável. **A eco-eficiência. Criar mais valor com menos impacto.** Acessível em: <http://www.bcsdportugal.org/wp-content/uploads/2013/11/publ-2004-Eco-eficiencia.pdf> - Acesso em 05/07/2019

Outro ponto que merece destaque é a ausência de assento da sociedade civil na CISAP – Comissão Interministerial de Sustentabilidade na Administração Pública — o que esbarra na governança ambiental em rede, que preconiza a ampla participação da sociedade nas questões ambientais.

Dessa forma, a regulamentação do artigo 3º da Lei n. 8.666/93 poderia ter avançado tanto no que toca à obrigatoriedade de utilização de produtos verdes pela Administração Pública Federal, quanto na fixação da participação da sociedade na CISAP – Comissão Interministerial de Sustentabilidade na Administração Pública, uma vez que o meio ambiente é uma preocupação global. Cite-se<sup>92</sup>:

(...) Governança global não significa governo global, tampouco inclui apenas as ações de governo. Muitas ONGs, empresários e comunidades já estão desempenhando importantes papéis no surgimento da governança ambiental global conforme conhecemos hoje. (...)

Possibilitar a participação construtiva da sociedade civil na governança ambiental é, portanto, uma das tarefas mais importantes a serem executadas por aqueles que tomam decisões e que se preocupam com a eficiência da governança global.

Com a referida alteração legal, as licitações passam a depender de uma avaliação acerca do alcance das finalidades sociais, econômicas e ambientais, indo além da satisfação do interesse imediato, qual seja: a obtenção do objeto ou da prestação do serviço.

No país não existe uma tradição de aplicação da licitação como instrumento de política pública, no entanto, a partir da Lei n. 12.349, de 2010, houve ruptura com essa sistemática, uma vez que as licitações passaram a ser pautadas por diretrizes tridimensionais: social, econômica e ambiental.

---

<sup>92</sup> ESTY, Daniel C.; IVANOVA, Maria H (Orgs). **Governança ambiental global**. São Paulo: SENAC, 2005, p. 19 e 90.

## **CAPÍTULO 3 - O MAPEAMENTO DO PODER DE COMPRA ESTATAL NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA FEDERAL**

O emprego do poder de compra estatal como mecanismo de intervenção mediante indução a novos comportamentos é algo novo no país.

A fixação das margens de preferência para impulsionar determinados setores da economia, a exemplo do que ocorreu com os tratores<sup>93</sup>, permitindo a adjudicação de produto nacional com preços nominalmente superiores aos produtos estrangeiros, marca o início do estabelecimento dessa função regulatória na contratação governamental.

As discussões se avolumaram havendo aqueles que afirmavam se tratar de ofensa aos princípios da igualdade, da competitividade; no entanto, é notório que as compras públicas podem e devem ser usadas como instrumento de política pública.

Nesse contexto, a fixação da promoção do desenvolvimento nacional sustentável nas licitações representa um marco dessa atuação positiva do Estado como indutor de boas práticas.

O viés sustentável ainda agrega a esse poder de compra a preservação dos interesses que ultrapassam gerações, tendo em vista referir-se à preservação da própria existência humana no planeta.

Necessário, portanto, investigar se houve mudança com a internalização da promoção do desenvolvimento sustentável nas compras públicas realizadas pela administração pública federal.

### **3.1- A utilização do poder de compra estatal como ferramenta de promoção de políticas públicas**

O uso do poder de compra estatal para a promoção de políticas públicas de ordem econômica, social e ambiental é conceituado pela doutrina estrangeira como política secundária, horizontal (*secondary; horizontal policy – União Européia*) e

---

<sup>93</sup> BRASIL. Decreto n. 7.816, de 28 de setembro de 2012: Estabelece a aplicação de preferência em licitações realizadas no âmbito da administração pública federal para aquisição de caminhões, furgões e implementos rodoviários, para fins do disposto no art. 3º da Lei n 8.666, de 21 de junho de 1993. Disponível em: <http://www.comprasnet.gov.br/legislacao/legislacaoDetalhe.asp?ctdCod=594>. Acesso em: 23/07/2019.

colateral (*colateral policy* – *Estados Unidos*), conforme assevera Flávia Moraes Barros Michele Fabre<sup>94</sup>.

Segundo Fabre<sup>95</sup>, o processo de horizontalização da licitação e da contratação administrativa aponta que a autoridade pública exerce a função de, “(...) *a par de promover a satisfação funcional das necessidades públicas (em uma relação vertical entre o licitante e o ente comprador), envolver também objetivos de cunho mais amplo, que perpassam horizontalmente as compras públicas, ligadas à concreção de políticas de cunho ambiental, social ou econômico*”.

No entendimento de Park e Santos<sup>96</sup>, o poder de compra é marcado por externalidades positivas, tendo em vista que o “ente público, ao adquirir produtos e serviços, tem a opção, se assim a legislação permitir, de incluir outros interesses na hora de escolher seu fornecedor – além do menor preço e melhor técnica.”

Dessa maneira, o Estado, pelo poder de compra, ao definir as suas exigências e necessidades, vislumbra a potencialidade de induzir tais compras a novos padrões de qualidade e de produtividade no mercado.

Para Pereira Junior<sup>97</sup>, a contratação governamental deve ser guiada pelas políticas públicas que viabilizem a concretização do interesse público:

A atividade contratual da Administração Pública, mesmo quando no exercício de competências discricionárias, deve exprimir escolhas ditadas por políticas públicas e implementadas de acordo com as normas jurídicas que viabilizem a concretização do interesse público.

<sup>94</sup> FABRE, Flávia Moraes Barros Michele. **Função horizontal da licitação e da contratação administrativa**. Tese (Doutorado em Direito do Estado) -Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2015. doi:10.11606/T.2.2015.tde-01122015-123928. Acesso em: 10/11/2016.

<sup>95</sup> FABRE, Flávia Moraes Barros Michele. **Função horizontal da licitação e da contratação administrativa**. Tese (Doutorado em Direito do Estado) -Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2015. doi:10.11606/T.2.2015.tde-01122015-123928. Acesso em: 10/11/2016.

<sup>96</sup> PARK, Christiane Seung Hee, SANTOS, Marina Jacob Lopes da Silva. **Políticas públicas e poder de compra governamental: geração de externalidades positivas em gastos públicos**. Disponível em: <http://publicadireito.com.br/artigos/?cod=9ff3e121444c4d8c>

<sup>97</sup> PEREIRA JUNIOR, Jesse Torres e DOTTI, Marinês Restelatto. **Políticas Públicas nas Licitações e Contratações Administrativas**. Belo Horizonte: Fórum. 2009. P. 31.

A capacidade de contratação governamental ganhou contornos especiais, quando se constatou a sua influência na economia, bem como seu papel de estimular determinado tipo de produção.

A importância econômica do poder das contratações governamentais pode ser evidenciada pelo montante de recursos movimentados, em 2017, no âmbito da administração pública federal direta, autárquica e fundacional: cerca de 79 bilhões<sup>98</sup>.

O reflexo das compras públicas no PIB, de aproximadamente 20,2 por cento<sup>99</sup>, demonstra a importância da adoção de medidas que promovam o fomento da sustentabilidade, tendo em vista que o governo exerce um papel de protagonista no que toca à escolha dos produtos e à alteração dos padrões de mercado.

O poder de compra do Estado passou a ser ferramenta de promoção das políticas públicas, quando o interesse aquisitivo revelou o manejo de outros fins públicos.

Em termos conceituais, importante ressaltar a realizada pelo então Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio<sup>100</sup>:

O poder de compra significa o poder do consumidor, seja ele empresa privada, órgão público, cooperativa ou pessoa física, que ao adquirir bens e serviços define suas exigências e necessidades, tornando-se um indutor da qualidade, da produtividade, e de inovação tecnológica, gerando emprego, ocupação e renda e contribuindo para a competitividade e desenvolvimento do país.

---

<sup>98</sup> BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **Painel de Compras**. Disponível em: <http://Paineldecompras.planejamento.gov.br/QvAJAXZfc/opendoc.htm?document=Paineld eCompras.qvw&host=QVS@17-0112-b-ias04&anonymous=true>. Ano: 2017. Acesso em 01 de março de 2018.

<sup>99</sup> BRASIL. IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. 2016. **Participação da Despesa de Consumo das Administrações Públicas em relação ao Produto Interno Bruto**. Séries Histórias e Estatísticas. Dados referentes ao ano de 2014. Disponível em: <http://serieestatistica.ibge.gov.br/series.aspx?vcodigo=SCN34&t=participacao-despesa-consumo-administracoes-publicas-brem>. Acesso em: 01/02/2017.

<sup>100</sup> ARANTES, Rafael. **Comercialização no mercado interno e compras governamentais**. In: **2ª Conferência Brasileira sobre Arranjos Produtivos Locais**. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Rio de Janeiro, 2005. Disponível em: <http://desenvolvimento.gov.br/arquivos/dwnl1199710858.pdf> – Acesso em 16 de maio de 2011.



A importância das compras estatais deve, segundo a ótica moderna da efetividade administrativa, ir além da simples satisfação do interesse aquisitivo. Assim sendo, as compras governamentais passam a desempenhar um novo papel na promoção de políticas públicas.

A utilização do poder de compra do Estado para a proteção ambiental, portanto, apresenta um papel-chave, tendo em vista que um consumo maior de produtos sustentáveis tem o condão de provocar alterações profundas na estrutura do mercado.

Nessa senda, o projeto de três anos do ICLEI – governos locais pela sustentabilidade denominado “*Relief*”<sup>101</sup> (*Environmental Relief Potential of Urban Action on Avoidance and Detoxification of Waste Streams Through Green Public Procurement*) realizou cálculo da contribuição das compras sustentáveis

As conclusões sinalizaram para o grande potencial de mudança que as compras públicas possuem no que diz respeito a auxiliar a preservação do meio ambiente, conforme ressaltado no Guia de Compras Públicas Sustentáveis, elaborado pela Fundação Getúlio Vargas<sup>102</sup> e pela ICLEI:

(...) uma mudança para 100% de consumo de produção orgânica de trigo, carne e leite feita por autoridades públicas produziria uma redução nos efeitos de eutrofização equivalente aos produzidos por 2,1 milhões de pessoas em função da redução do uso de agrotóxicos.

(...) O Projeto Relief calculou que o setor público, por meio da contratação do fornecimento de eletricidade sustentável, a partir das instalações recentemente construídas com base em energia renovável, poderia contribuir em 18% para o cumprimento dos compromissos europeus assumidos em função da adesão ao Protocolo de Quioto.

---

<sup>101</sup> ICLEI – Local Governments for Sustainability. ***Relief – European research Project on green procurement.*** Acessível em: <http://iclei-europe.org/projects/?c=search&uid=6Alo1Zuw>. Acesso em: 15/07/2019.

<sup>102</sup> BIDERMAN, Raquel (Org.) et al. **Guia de compras públicas sustentáveis: uso do poder de compra do governo para promoção do desenvolvimento sustentável.** São Paulo: ICLEI European Secretariat, 2006 a. p. 23

Quadro 2

## Potencial para redução de impacto ambiental resultante de opções de compra

Produto	Categoria de impacto	Redução da pressão da opção de compras	Equivalente-pessoa
Ônibus	Formação fotoquímica do ozônio (t C <sub>2</sub> H <sub>4</sub> -equiv.)	-3.350	-134.110 (europeu)
Aparelhos sanitários	Consumo de água (litros)	-190.407.539	-3.086.387 (europeu)
Computadores	Emissões de gases de efeito estufa (t CO <sub>2</sub> -equiv.)	-835.320	-101.503 (global)
Alimentação	Eutrofização (t PO <sub>4</sub> -equiv.)	-24.044	-2.125.000 (europeu)
Eletricidade	Emissões de gases de efeito estufa (t CO <sub>2</sub> -equiv.)	-61.350.363	-7.481.752 (global)

Desse modo, o Projeto “*Relief*” indicou o elevado poder que as compras públicas possuem na preservação do meio ambiente pode ser considerado um instrumento relevante no cumprimento da legislação e dos compromissos internacionais.

O papel do Estado como consumidor consciente é elemento-chave na modificação do mercado, bem como é exemplo para toda a sociedade de que é urgente a preocupação com o planeta e com a preservação do meio ambiente.

Necessário, portanto, que políticas públicas sejam implementadas como incentivo para a disseminação das compras governamentais, o que, conforme calculado pelo Projeto “*Relief*”, evidencia um elevado grau de mudança no padrão de consumo. Nesse contexto, as políticas públicas devem estruturar-se com base em três dimensões, conforme ressaltado no estudo realizado pela Fundação Getúlio Vargas e pela ICLEI – governos locais pela sustentabilidade<sup>103</sup>:

- a) Elevar a consciência dos consumidores, fornecendo aos compradores institucionais e aos consumidores individuais as informações necessárias para aumentar o seu conhecimento e

<sup>103</sup> BETIOL, Luciana Stocco; UEHARA, Thiago Hector Kanashiro; LALOË, Florence Karine; APPUGLIESE, Gabriela Alem; ADEODATO, Sérgio; RAMOS, Lúcia; MONZONI NETO, Mario Prestes. **Compra sustentável: a força do consumo público e empresarial para uma economia verde e inclusiva**. São Paulo: Programa Gestão Pública e Cidadania, 2012, ISBN 978-85-87426-20-8, P. 25.

interesse na tomada de decisão rumo a um consumo mais sustentável;

b) Facilitar o consumo sustentável, criando um ambiente no qual a atividade de consumo se torne menos impactante sem a necessidade de adição de um esforço ou custo considerável para os compradores. A compra sustentável poderá, assim, compor o dia a dia do consumidor; e

c) Esverdear (ou embeber de sustentabilidade) os mercados, influenciando a disponibilidade de produtos e serviços sustentáveis com preços acessíveis.

As contratações públicas por meio da fixação de critérios ambientais, por exemplo, possuem o condão de influenciar as formas de produção das empresas; e, assim, considerando-se o poder de escala das compras públicas, podem tais aquisições ser utilizadas como instrumento para o desenvolvimento sustentável.

O poder público, além do papel de induzir novas práticas mercadológicas por meio do fortalecimento de um novo perfil de produtos e serviços a serem contratados, deve, também, somar a tal papel, o compromisso de educar e de conscientizar a sociedade.

O protagonismo das autoridades públicas, portanto, pelo aumento da demanda de produtos sustentáveis, exerce uma atuação poderosa no aumento da oferta de produtos verdes, ao estimular a competição da indústria e a inovação.

Nesse passo, interessante avaliar o cenário brasileiro e a promoção de políticas públicas na propagação das compras sustentáveis.

### **3.2- O processo de formação das compras sustentáveis no país**

Os primeiros ensaios de compras públicas sustentáveis ocorreram em 2004, dentro do Projeto Compras Públicas Sustentáveis no Brasil, apoiado por entidades e organizações internacionais, além do patrocínio do governo britânico, por meio do Departamento de Meio Ambiente e Assuntos Rurais (DEFRA), bem como da coordenação realizada pelo escritório de Projetos do Brasil do ICLEI – governos locais pela sustentabilidade<sup>104</sup>.

---

<sup>104</sup> ICLEI – Local Governments for Sustainability. **Resíduos**. Acessível em: [http://www.iclei.org.br/residuos/site/?page\\_id=3224](http://www.iclei.org.br/residuos/site/?page_id=3224) –Acesso em: 15/07/2019.

Parcerias foram realizadas com a Fundação Getúlio Vargas e com equipes da ICLEI na Europa, Estados Unidos e Argentina.

A temática de compras sustentáveis no país foi um movimento dos estados para a União, ou seja, foi impulsionada pelos estados de São Paulo, Minas Gerais e Rio de Janeiro. Tal movimento pode ser considerado uma exceção, já que a regra são as inovações perpetradas da União para os estados em matéria de contratações, como, por exemplo, o uso do pregão.

Em 1997, por meio do Decreto n. 41.629, de 10 de março de 1997, o estado de São Paulo proibiu a aquisição de produtos ou equipamentos contendo substâncias que pudessem destruir a camada de ozônio.

Em 2001 foi editado o Decreto Paulista n. 45.643, que estabeleceu a obrigatoriedade da aquisição de lâmpadas de maior eficiência energética e menor teor de mercúrio e de cabos e fios de alta eficiência elétrica e baixo teor de chumbo e policloreto de vinila (PVC).

O Decreto n. 48.138, de 7 de outubro de 2003, também do estado de São Paulo, estabeleceu a obrigatoriedade do emprego de tecnologia para o uso racional da água potável, bem como a aquisição de equipamentos sanitários com desempenho eficiência no que toca ao consumo de água.

Desde 2008, por força do Decreto Estadual n. 53.336/2008, o estado de São Paulo implementou seu programa estadual de contratações públicas sustentáveis.

O governo de Minas Gerais, por meio do Decreto n. 44.817/2008, instituiu o Projeto de Compras Públicas, com o objetivo de executar e avaliar políticas públicas para o desenvolvimento econômico, social e institucional.

Em 2008, o governo mineiro disciplinou a contratação de obras e serviços que envolvessem o emprego de produtos e subprodutos de madeira, os quais deveriam ser objeto de comprovação da origem da madeira: nativa ou plantada, por meio do Decreto n. 44.423/2008.

O Rio de Janeiro, pela Lei n. 3.908/2002, fixou a proibição da utilização de alimentos geneticamente modificados nas merendas escolares.

No âmbito federal, em que pese a ausência do termo sustentabilidade no corpo da Medida Provisória n. 495 e a inserção no artigo 3º, da Lei n. 8.666 de 1993, sem debate legislativo, foram intensificadas, a partir de 2008, medidas governamentais para a utilização do poder de compra como promotor de sustentabilidade.

Desse modo, considerando-se que a vontade política é um dos principais elementos para a estruturação de políticas públicas, coube ao Ministério do Planejamento e ao Ministério do Meio Ambiente a implementação das primeiras iniciativas para conferir às compras públicas o elemento sustentável.

No âmbito do Ministério do Meio Ambiente foi implementada a agenda ambiental na administração pública (A3P), que constitui um programa que tem por mote estimular a adoção de práticas sustentáveis por órgãos públicos do país.

Necessário destacar que se trata de uma agenda voluntária e há fornecimento de assistência técnica aos parceiros. Em 2017 foram celebrados 38 termos de adesão, ao passo que, em 2018, alcançou-se cerca de 60 parcerias, conforme noticiou Ministério do Meio Ambiente<sup>105</sup>.

A Agenda A3P busca oferecer uma nova cultura para a administração pública, mediante incentivo ao combate ao desperdício, melhoria do ambiente de trabalho, e a busca pela utilização de critérios ambientais nas contratações.

O Programa A3P, em que pese ter sido criado em 1999, recebeu, em 2018, um reforço normativo com a publicação da Portaria n. 28, de 19 de fevereiro de 2018<sup>106</sup>. Ações privilegiando a disseminação do programa foram apresentadas, bem como foram realizados fóruns e premiações.

Em 2008 foi editada a Portaria n. 61, pelo Ministério do Meio Ambiente, fixando um conjunto de práticas de sustentabilidade que seriam realizadas no âmbito da referida pasta quando da realização de contratações, ou seja, foram criados elementos de preferência para produtos que, comprovadamente, apresentassem menor impacto ambiental.

A referida portaria, apesar da sua abrangência se limitar ao Ministério do Meio Ambiente, pode ser considerada um embrião para a promoção de compras públicas sustentáveis.

Por sua vez, o Ministério do Planejamento, por meio da Secretaria de Logística de Tecnologia da Informação (SLTI), editou a Instrução Normativa n. 01/2010, indicando a obrigatoriedade do manejo das licitações sustentáveis.

---

<sup>105</sup> BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. Acessível em: <http://www.mma.gov.br/component/k2/item/15361-a%C3%A7%C3%B5es-da-a3p-em-2018.html> Acesso em: 15/07/2019.

<sup>106</sup> BRASIL. Portaria n. 28, de 19 de fevereiro de 2019. **Institui o Programa da Agenda Ambiental na Administração Pública – Programa A3P**. Poder Executivo, Brasília-DF, 20/02/2018, Seção 1, p. 37.

Note-se uma inversão na sistemática legal tradicional, nesse ponto, tendo em vista que foi por meio de instrução normativa que restou fixada a obrigatoriedade da realização de licitações sustentáveis.

No que toca ao manejo das contratações sustentáveis, o então Ministério do Planejamento promoveu modificações no catálogo de materiais do SIASG- CATMAT, a fim de permitir a inclusão de itens sustentáveis.

Em 2010 foi realizada uma triagem dos bens sustentáveis listados no CATMAT e se optou por seguir a sistemática constante da IN 01/2010, da SLTI, com especificação de materiais reciclados, atóxicos, biodegradáveis e biocombustíveis.

Em 2012 já constavam do catálogo cerca de 761<sup>107</sup> bens listados como sustentáveis. A definição do bem passa pela indicação por parte do gestor, com especificação, e uma avaliação pelo Ministério da Economia e do Meio Ambiente.

No entanto, algumas críticas se levantam em relação à alimentação do CATMAT, uma vez que é o próprio gestor quem indica se o produto é ou não sustentável, o que pode desembocar em falhas decorrentes de uma classificação equivocada, aliada à falta de controle.

Em 2008, a IN n. 02, da SLTI, fixou que a contratação de serviços de limpeza e conservação deveria obedecer a certas exigências de sustentabilidade ambiental durante a execução dos serviços.

Na sequência, a IN n. 05, de 26 de maio de 2017, estabeleceu observância, em seu primeiro artigo<sup>108</sup>, de critérios e práticas de sustentabilidade, quando da contratação de serviços pelos órgãos ou entidades da administração pública federal direta, autárquica e funcional.

---

<sup>107</sup> BRASIL. Ministério do Planejamento. Acessível em: <<http://www.comprasnet.gov.br/Livre/Catmat/conitemmat2.asp?nomeitem=&chkSustentavel=S&indItemSustentavel=S&msg=>>. Acesso em 10.06.2012

<sup>108</sup> “Art. 1º As contratações de serviços para a realização de tarefas executivas sob o regime de execução indireta, por órgãos ou entidades da Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional, observarão, no que couber:

I - as fases de Planejamento da Contratação, Seleção do Fornecedor e Gestão do Contrato;

II - os critérios e práticas de sustentabilidade; e

III - o alinhamento com o Planejamento Estratégico do órgão ou entidade, quando houver.”

O Poder Executivo desenvolveu o projeto denominado SPPEL – *Sustainable Public Procurement and Ecolabelling*, do Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente, em parceria com o Ministério do Meio Ambiente, Planejamento e Indústria, Comércio Exterior e Serviços, com o objetivo de apoiar as compras públicas sustentáveis.

O relatório final do projeto, denominado *Paper Brasil*<sup>109</sup>, representou um importante instrumento de diagnóstico acerca da adoção dos critérios de sustentabilidade nas contratações públicas, propondo, inclusive, a criação de um sistema nacional de compras públicas sustentáveis.

Recentemente, o governo federal promoveu, ainda, a celebração do memorando de entendimento com o UNOPS<sup>110</sup>, organismo operacional das Nações Unidas, com o desiderato de facilitar a troca de informações e estabelecer colaboração mútua no que toca à disseminação de boas práticas de gestão de compras públicas.

Dentre outras iniciativas, os planos de gestão de logística sustentável – PLS, em consonância com o estipulado no artigo 16 do Decreto n. 7.746, de 5 de junho de 2012<sup>111</sup>, constituem ferramentas de planejamento contemplando o estabelecimento de práticas sustentáveis.

A racionalização do uso de matérias e serviços no âmbito do PLS abrange, dentre outros temas, os seguintes, conforme estabelecido pela Instrução Normativa

---

<sup>109</sup> PNUMA. **Paper Brasil – Considerações e recomendações para as Compras Públicas Sustentáveis no Brasil.** Acessível em: <[https://www.oneplanetnetwork.org/sites/default/files/pnuma\\_paper\\_brasil\\_v7.0.3.pdf](https://www.oneplanetnetwork.org/sites/default/files/pnuma_paper_brasil_v7.0.3.pdf)> Acesso em: 26/08/2019.

<sup>110</sup> BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **UNOPS.** Acessível em: <http://www.planejamento.gov.br/noticias/ministerio-do-planejamento-firma-parceria-com-agencia-da-onu-para-aprimorar-servicos-e-compras-publicas>. Acesso em 06/08/2018.

<sup>111</sup> “Art. 16. A administração pública federal direta, autárquica e fundacional e as empresas estatais dependentes deverão elaborar e implementar Planos de Gestão de Logística Sustentável, conforme ato editado pela Secretaria de Gestão do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, que preverá, no mínimo: (Redação dada pelo Decreto nº 9.178, de 2017)

I – atualização do inventário de bens e materiais do órgão e identificação de similares de menor impacto ambiental para substituição;  
 II – práticas de sustentabilidade e de racionalização do uso de materiais e serviços;  
 III – responsabilidades, metodologia de implementação e avaliação do plano; e  
 IV – ações de divulgação, conscientização e capacitação.”

n. 10, de 12 de novembro de 2012, do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão:

- a) material de consumo – papel para impressão, copos descartáveis e cartuchos;
- b) energia elétrica;
- c) água e esgoto;
- d) coleta seletiva;
- e) qualidade de vida no ambiente de trabalho, e
- f) compras e contratações sustentáveis (obras, equipamentos, serviços de vigilância, limpeza, telefonia, apoio administrativo e manutenção predial).

Em 2018, a Comissão Gestora do Plano de Gestão de Logística Sustentável editou o Plano de Gestão de Logística Sustentável da Presidência da República<sup>112</sup>, que descreve a atuação da Presidência da República na ampliação do movimento sustentável.

Extraí-se do caderno uma verdadeira cronologia de atos e fatos que antecederam o lançamento do Plano de Gestão de Logística Sustentável da Presidência da República:

- a) marcos legais: artigo 16, do Decreto n. 7.746/2012; Instrução Normativa n. 10 de 2012 da SLTI/MP; Portaria n. 23, de 12 de fevereiro de 2015 pelo Ministério do Planejamento instituindo Boas Práticas de Gestão e Uso de Energia Elétrica;
- b) marcos temporais: 2012 – atuação da Comissão de Gestão Ambiental da Presidência da República; 2016- criação do Grupo Técnico de Sustentabilidade no âmbito da Secretaria de Administração – SA; 2017- lançamento do Programa de Sustentabilidade da Presidência da República e adoção dos princípios dos 5R's (Recuperar, Reduzir, Reaproveitar, Reciclar e Recusar);
- c) marcos administrativos: adesão ao Projeto Esplanada Sustentável – PES.

---

<sup>112</sup> BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **Plano de Gestão de Logística Sustentável.** Acessível em: <http://cpsustentaveis.planejamento.gov.br/assets/conteudo/uploads/pls-presidencia-da-republica.pdf>. Acesso em 20/06/2019.



A Presidência da República realizou o inventário dos bens permanentes e de consumo como forma de aprimorar o dimensionamento de novas aquisições, bem como de racionalizar a utilização dos materiais.

Quanto à redução da utilização de papel, algumas medidas foram importantes, como a utilização do SEI – Sistema Eletrônico de Informação e a contratação de serviços de *outsourcing* de impressão<sup>113</sup>.

Estabeleceu-se uma política de sensibilização do público acerca da necessidade de redução do consumo de copos descartáveis, que demoram em média cerca de 200 a 450 anos para se decomporem, a utilização de copos de vidro e utilização de materiais biodegradáveis, dentre outras.

Consigne-se que a totalidade dos procedimentos licitatórios inerentes à aquisição de equipamentos, como desktop, contemplou a previsão específica de critérios de sustentabilidade ambiental<sup>114</sup>.

Nos contratos de serviço de limpeza, observou-se o uso racional da água pela eliminação da utilização de mangueiras, o que contribuiu, segundo o documento, com a redução de mais da metade do consumo de água<sup>115</sup>.

Há esforço de vários órgãos públicos na implementação de compras sustentáveis no país, por meio de estratégias, bem como de promover mudanças nos padrões dos produtos e serviços a serem contratados.

Considera-se importante aprofundar o estudo das licitações sustentáveis no âmbito federal mediante realização de um mapeamento, a fim de investigar a porcentagem de tal utilização, os principais produtos contratados, bem como os principais desafios para a sua consolidação. Esse exame será efetivado nos próximos parágrafos.

### **3.3- O exame do perfil das compras sustentáveis no âmbito federal**

Conforme aponta Betiol<sup>116</sup>, através da Fundação Getúlio Vargas, foi realizada pesquisa com cerca de 500 mil empresas cadastradas no ComprasNet, sistema

---

<sup>113</sup> BRASIL. Secretaria-Geral da Presidência da República. **Plano de Gestão de Logística Sustentável**. Disponível em: [http://www.secretariageral.gov.br/arquivos-1/pls\\_completo.pdf](http://www.secretariageral.gov.br/arquivos-1/pls_completo.pdf). Acesso em 23/07/2019- p. 25.

<sup>114</sup> Ibidem, p.87.

<sup>115</sup> Idem, p. 91.

<sup>116</sup> BETIOL, Luciana Stocco; UEHARA, Thiago Hector Kanashiro; LALOÊ, Florence Karine; APPUGLIESE, Gabriela Alem; ADEODATO, Sérgio; RAMOS, Lígia; MONZONI NETO, Mario Prestes. **Compra sustentável: a força do consumo**

informatizado de compras do governo federal, a respeito dos requisitos sustentáveis nas licitações.

Os gestores consultados, pulverizados por mais de cinco mil unidades de compras, indicaram duas principais barreiras para o manejo das licitações sustentáveis: 80% colocaram como obstáculo a falta de capacitação e o receio de punição pelos órgãos de controle<sup>117</sup>.

A respeito da necessidade de um maior conhecimento pelos gestores das variantes ambientais, é louvável a atuação de vários órgãos públicos, em especial, a da Advocacia-Geral da União. A referida instituição atua na elaboração de cartilhas para que os gestores sintam-se seguros quando da elaboração do procedimento licitatório, bem como promove a realização de seminários, sem olvidar o assessoramento jurídico que encerra a fase interna da licitação, conforme será objeto de detalhamento a seguir.

Por outro lado, a atuação do Tribunal de Contas da União também será objeto de avaliação, no afã de verificar se realmente há motivos para o receio de punição, conforme apontado na pesquisa acima referida.

Para a realização do estudo de compras sustentáveis em esfera federal, foram utilizados dados disponíveis em periódicos, artigos, boletins, monografias, bem como na rede mundial de computadores por meio dos portais: Comprasnet, Painel de Compras do Governo Federal, Portal de Compras Públicas Sustentáveis, e, ainda, Rede Nacional de Compras Públicas e Tribunal de Contas da União, no período de 2011 a 2019.

O ano de 2010 não foi objeto de investigação, tendo em vista que a internalização da promoção do desenvolvimento sustentável ocorreu em 2010 por meio da Lei n. 12.349, de 15 de dezembro de 2010.

Em 2011, as contratações públicas sustentáveis movimentaram cerca de R\$ 8.390.938,68 (oito milhões, trezentos e noventa mil, novecentos e trinta e oito reais e sessenta e oito centavos), decorrentes de 1.109 processos.

No que toca ao investimento em produtos convencionais, o aporte de recursos públicos mostra-se vertiginosamente superior, alcançando a cifra de R\$

38.804.874.905,73 (trinta e oito bilhões, oitocentos e quatro milhões, oitocentos e setenta e quatro mil, novecentos e cinco reais e setenta e três centavos).

Em 2012, o Ministério do Planejamento<sup>118</sup> promoveu um mapeamento das licitações no que toca especialmente aos critérios de sustentabilidade:

De 2010 até março de 2012, 735 unidades de órgãos governamentais usuários do SIASG –Comprasnet realizaram 1490 licitações utilizando itens de material do CATMAT classificados como sustentáveis, totalizando o valor de R\$ 34.227.224,72 (trinta e quatro milhões, duzentos e vinte e sete centavos, duzentos e vinte e quatro reais e setenta e dois centavos).

O Ministério da Educação liderou, no período entre 2010 a março de 2012, em termos quantitativos de processos, o ranking dos órgãos federais que mais adquiriram produtos verdes:

**I - Órgãos que mais adquiriram em número de licitações com critérios de sustentabilidade:**

Órgão	Quantidade de Licitação	%
MINISTERIO DA EDUCACAO	621	42
MINISTERIO DEFESA	283	19
MINISTERIO DA JUSTICA	78	5
MINIST. DA AGRICUL.,PECUARIA E ABASTECIMENTO	65	4
MINISTERIO DA FAZENDA	60	4
MINISTERIO DA SAUDE	45	3
MINISTERIO DO MEIO AMBIENTE	38	3
MINISTERIO DO TRABALHO E EMPREGO	31	2
MINISTERIO DA CIENCIA E TECNOLOGIA	30	2
Outros	239	16
Valor TOTAL	1490	100

(Fonte: Ministério do Planejamento. Comprasnet)

No que tange ao volume de recursos empregados em compras verdes, o Ministério da Justiça, no mesmo período acima citado, empregou cerca de R\$

<sup>118</sup> BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Disponível em [http://www.comprasnet.gov.br/ajuda/resultados\\_e\\_dados\\_estatisticos-sustentaveis.pdf](http://www.comprasnet.gov.br/ajuda/resultados_e_dados_estatisticos-sustentaveis.pdf). Acesso em 06 de agosto de 2018.

12.211.341,49 (doze milhões, duzentos e onze mil, trezentos e quarenta e um reais e quarenta e nove centavos), conforme elucida o quadro abaixo:

## II – Valores por Órgão em licitações com critérios de sustentabilidade

Órgão	Valor R\$	%
MINISTERIO DA JUSTICA	R\$ 12.211.341,49	36
MINISTERIO DA EDUCACAO	R\$ 6.326.889,26	18
MINISTERIO DA PREVIDENCIA SOCIAL	R\$ 2.673.737,55	8
MINISTERIO PUBLICO DA UNIAO	R\$ 2.185.382,36	6
MINISTERIO DEFESA	R\$ 1.942.250,63	6
MINISTERIO DA FAZENDA	R\$ 1.360.035,52	4
REPUBLICA FEDERATIVA DO BRASIL	R\$ 1.251.236,91	4
JUSTICA DO TRABALHO	R\$ 1.191.827,75	3
JUSTICA DO DISTRITO FEDERAL E DOS TERRITORIOS	R\$ 954.583,00	3
JUSTICA ELEITORAL	R\$ 771.656,18	2
Outros	R\$ 4.129.940,25	12
Valor TOTAL	R\$ 34.227.224,72	100

(Fonte: Ministério do Planejamento. Comprasnet)

Em 2015 verificou-se um aumento do aporte de recursos financeiros em produtos sustentáveis, girando em torno de R\$ 130.418.165,94 (cento e trinta milhões, quatrocentos e dezoito mil, cento e sessenta e cinco reais e noventa e quatro centavos).

Jefferson Correia Cirqueira<sup>119</sup>, ao fazer um balanço entre 2011 a 2015 das compras públicas sustentáveis realizadas pela administração pública federal, constatou uma elevação em termos percentuais:

Neste mesmo intervalo, o valor total da despesa relacionada as aquisições públicas não sustentáveis sofreu uma queda de 41,07% ficando inferior aos anos de 2012 e 2013. Esse decréscimo representou em termos monetários um montante de R\$ 30.494.794.148,81, chegando próximo ao valor utilizado no ano de 2011 para a realização das compras não sustentáveis.

<sup>119</sup> CIRQUEIRA, Jefferson Correia. **Compras Públicas Sustentáveis: Uma análise na evolução no Governo Federal Brasileiro**. Disponível em: <http://www.profiap.org.br/profiap/eventos/2016/i-congresso-nacional-de-mestrados-profissionais-em-administracao-publica/anais-do-congresso/41197.pdf>. P. 7. Acesso em 08/07/2019.

Interessante colacionar o quadro elaborado por Cirqueira<sup>120</sup>, como forma de demonstrar o movimento de ascendência das compras sustentáveis:

Ano	Tipo de Compra	Valor das Compras (R\$)	Participação (%)
2011	Não sustentável	38.804.874.905,73	99,978
	Sustentável	8.390.938,68	00,021
2012	Não sustentável	66.596.894.725,66	99,965
	Sustentável	22.911.003,13	00,034
2013	Não sustentável	51.397.683.469,98	99,944
	Sustentável	28.490.802,73	00,055
2014	Não sustentável	74.250.777.085,27	99,955
	Sustentável	33.122.988,97	00,044
2015	Não sustentável	43.753.580.031,13	99,702
	Sustentável	130.418.165,94	00,297

Fonte: Elabora pelo autor

Tabela 1 - Evolução das compras públicas no Governo Federal

Fonte: Jefferson Correia Cirqueira – Congresso Nacional de Mestrados Profissionais em Administração Pública)

Extraí-se do quadro que, apesar do visível avanço, em termos percentuais, no período de 2011 a 2015 as compras sustentáveis representaram menos de 1% (um por cento) do total das despesas com as contratações convencionais.

No período de 2011 a 2014, no que toca ao objeto dos procedimentos licitatórios, observou-se preponderância de utensílios de escritório e de materiais de expediente, ao passo que, em 2015, as principais aquisições sustentáveis foram de mobiliário.

No aludido período, os materiais de expediente que preponderaram entre os bens mais adquiridos foram o papel A4 e aparelho de ar condicionado.

A mudança do perfil de produtos sustentáveis em 2015 ocorreu pela promoção, pelo Ministério da Educação, da aquisição de mobiliário escolar, constituindo um verdadeiro marco para as compras sustentáveis, diante do valor financeiro empregado de cerca de R\$ 94.104.521,00 (noventa e quatro milhões, cento e quatro mil, quinhentos e vinte e um reais).

Segundo o Tribunal de Contas da União, no bojo da auditoria operacional em ações adotadas pela administração pública federal na área de redução de consumo de papel, energia elétrica e água – TC 006.615/2016-3, houve, a partir de 2010, um aumento do número de contratações sustentáveis, provavelmente decorrente da

<sup>120</sup> Op. cit., p. 8

alteração do artigo 3º, da Lei n. 8.666/93, pela positivação do objetivo do desenvolvimento nacional sustentável nas licitações. Cite-se:

**Tabela 8:** Evolução da representação das compras públicas sustentáveis federais no montante de aquisições e contratações realizadas.

2011	2012	2013	2014	2015	2016
0,60%	0,71%	0,75%	0,70%	0,85%	0,84%

Fonte: TC 006.615/2016-3 - TCU

Paralelamente, na tentativa de se obterem dados que relacionassem o Plano Plurianual com as contratações sustentáveis, logrou-se encontrar documento denominado *Primeiro Relatório Brasileiro Voluntário para os ODS*<sup>121</sup>, elaborado em julho de 2017, e objeto de apresentação em Nova Iorque, em que se buscou demonstrar o detalhamento das políticas públicas dos objetivos de desenvolvimento sustentável — ODS 1, 2, 3, 5, 9, 14 e 17.

Em que pese o estudo não se referir de forma especial ao ODS 12<sup>122</sup>, que cuida do consumo sustentável, o referido diagnóstico representa um importante mapeamento acerca da atuação do Brasil no que toca à implementação de medidas para efetivar os ODS no país.

O Plano Plurianual- PPA apresenta-se como instrumento de planejamento de médio prazo das ações governamentais, constituído de programas, objetivos, metas e diretrizes para a administração pública no período de quatro anos.

Extraí-se do diagnóstico em comento que foi realizado pelo governo federal um mapeamento das metas dos objetivos do desenvolvimento sustentável, com os atributos estabelecidos pelo PPA de 2016-2019.

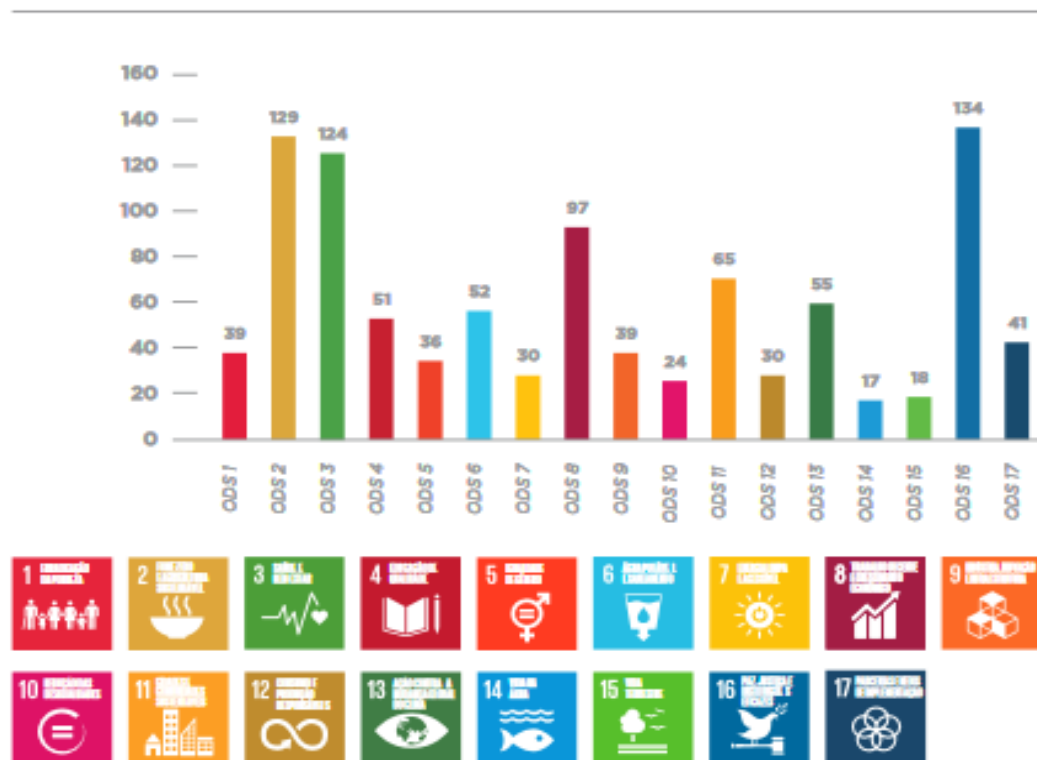
O mapeamento realizado, portanto, representa uma tentativa de se demonstrar o alinhamento das políticas públicas federais com a pauta da Agenda 2030.

<sup>121</sup> BRASIL. Secretaria de Governo. **Relatório Nacional Voluntários sobre os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável**. Acessível em: [http://www.secretariadegoverno.gov.br/snas.documentos/relatoriovoluntario\\_brasil2017port.pdf](http://www.secretariadegoverno.gov.br/snas.documentos/relatoriovoluntario_brasil2017port.pdf) . Acesso em: 08/08/2018.

<sup>122</sup> “Objetivo 12. assegurar padrões de produção e de consumo sustentáveis”

Importante trazer à tona o quadro elaborado pela SEPLAN, do Ministério do Planejamento, como forma de demonstrar a vinculação e a abrangência do planejamento governamental com os objetivos do desenvolvimento sustentável:

**GRÁFICOS 3 » Número de atributos do PPA 2016-2019 relacionados com os ODS.**



**Fonte:** SEPLAN/MP, 2016

Desse modo, pode-se afirmar que se constatou uma convergência entre as metas e indicadores da Agenda 2030 com o planejamento federal, bem como um esforço do governo na promoção de políticas públicas que culminarão na reversão de recursos públicos para o alcance dos objetivos do desenvolvimento sustentável.

A leitura do gráfico demonstra que o ODS 12, que cuida do consumo sustentável, está presente de forma tímida no PPA referente ao quadriênio de 2016 a 2019. Dessa forma, estudos e políticas públicas que tratam da efetivação de novos padrões de consumo no governo federal devem ser objeto de incentivo.

Nesse contexto, o poder de compra governamental pode ser uma importante ferramenta para a promoção de práticas sustentáveis para a efetivação dos objetivos do desenvolvimento sustentável, em especial o de número 12.

No ano de 2018, as licitações com itens sustentáveis movimentaram cerca de R\$ 96.565.895,44 (nove e seis milhões, quinhentos e sessenta e cinco mil, oitocentos



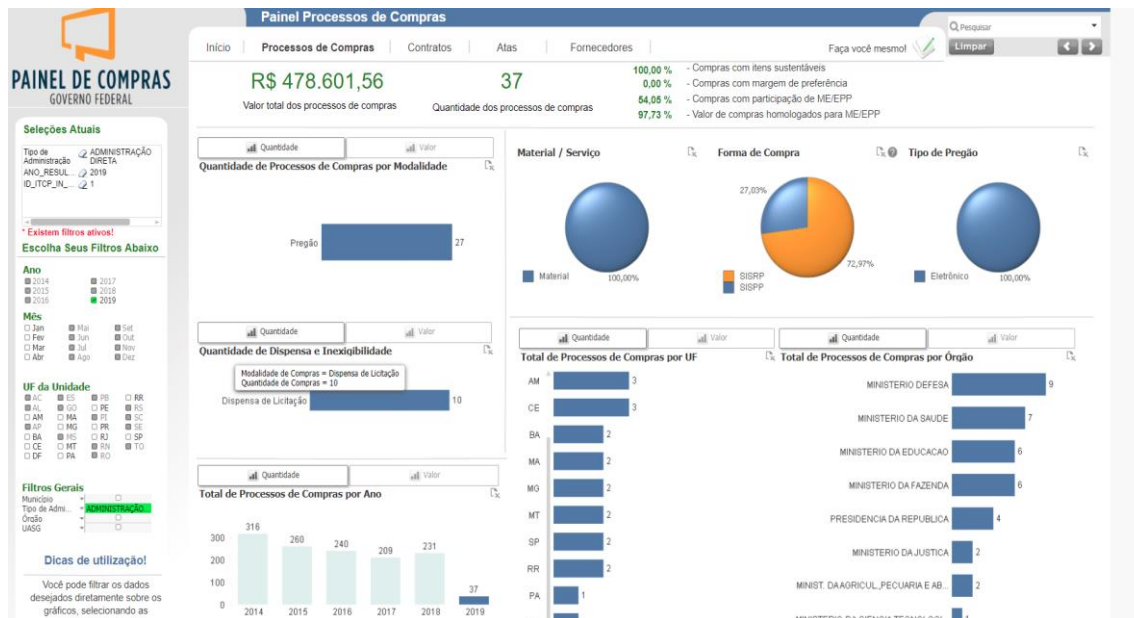
e noventa e cinco reais e quarenta e quatro centavos), ao passo que as licitações com produtos convencionais representaram o montante de R\$ 27.907.267.933,66, conforme se verifica dos dados extraídos do painel de compras<sup>123</sup>:

Tipo de compra	Quantidade de compras	Valor da compra
Item não sustentável	13.600	R\$ 27.907.267.933,66
Item sustentável	25	R\$ 96.565.895,44

Fonte: elaboração própria

No ano de 2019 até o presente momento se observa que do montante total de R\$ 1.344.218.710,14 (hum bilhão, trezentos e quarenta e quatro milhões, duzentos e dezoito mil, setecentos e dez reais e catorze centavos) somente cerca de R\$ 478.601,56 (quatrocentos e setenta e oito mil, seiscentos e um reais e cinquenta e seis centavos) foram empregados em compras sustentáveis.

Pode-se concluir que em termos percentuais esses valores correspondem a apenas 0,87 por cento, ou seja, até o presente momento somente 37 processos foram realizados com variantes ambientais. Veja-se:



Fonte: Painel de Compras do Governo Federal

<sup>123</sup> BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **Painel de Compras Governo Federal.** Acessível em: <http://painelcompras.planejamento.gov.br/QvAJAXZfc/opendoc.htm?document=painelcompras.qvw&lang=en-US&host=QVS%40srvbsaiasprd04&anonymous=true>. Acesso em 09/07/2019



No que toca ao perfil das aquisições, o material de expediente representa uma parcela significativa desses produtos (papel A4 reciclado), bem como canetas com plástico reciclado e aparelhos de ar condicionado com maior eficiência garantindo um consumo menor.

Extraí-se que novos produtos passaram a figurar nas listas de produtos licitados, se compararmos com os resultados obtidos no período entre 2011 a 2015. Constataram-se licitações de baterias sem mercúrio e cádmio, bem como de detergentes e amaciantes biodegradáveis.

Dessa forma, o aumento dos produtos sustentáveis no rol dos adquiridos pela administração pública federal representa um forte indicativo de que o mercado está cada vez mais aberto a esse nicho comercial, bem como o leque de itens que podem ser adquiridos pelos gestores potencializam o perfil das compras governamentais.

Importante pontuar, ainda, que 27 processos foram desenvolvidos por meio do pregão eletrônico, ao passo que outros dez decorreram de dispensa de licitação. O Ministério da Defesa lidera o ranking, com 9 processos com investimento em itens sustentáveis, no importe de R\$ 211.185,23 (duzentos e onze mil, cento e oitenta e cinco reais e vinte e três centavos).

A utilização do pregão, por fixar o menor preço nas contratações, é, no entendimento de muitos, um obstáculo para a efetivação das compras sustentáveis. Nesse sentido, Teresa Villac<sup>124</sup> aponta:

No concernente à dimensão econômica, considere-se que, no Brasil, a contratação pública de bens e serviços comuns deve efetivar-se obrigatoriamente pelo “menor preço” com utilização de uma modalidade licitatória específica: o pregão, nos termos da lei de 2002 (Lei 12.520). Todavia, se considerada a análise do ciclo de vida de um bem, o menor preço nem sempre será o melhor preço para o setor público e a sociedade a longo prazo, de modo que esta exigência pode ser considerada como uma barreira para a implementação de contratações públicas sustentáveis brasileiras.

---

<sup>124</sup> VILLAC, Teresa. **Sustentabilidade e contratações públicas no Brasil: Direito, Ética Ambiental e Desenvolvimento**. Tese Doutorado. Universidade de São Paulo. São Paulo, 2017, p. 87.

Na dissertação de Rejane Maria Tavares Santos<sup>125</sup>, em que se promoveu um levantamento em forma de questionário dirigido a servidores da Fiocruz sobre contratações sustentáveis, o pregão foi objeto de pesquisa no sentido de se avaliar se o referido procedimento poderia contribuir para a compra de produtos sustentáveis. O resultado foi o de que 86,96% dos compradores públicos entenderam que o pregão seria meio idôneo para o fomento das contratações sustentáveis.

No que toca aos aspectos positivos da utilização do pregão, o referido estudo indicou, como ponto forte, a ampla divulgação da licitação, o que acarreta um maior número de interessados e seu impacto na redução do custo. Além disso, a segurança e a transparência foram entendidas como elementos importantes para a efetivação de compras sustentáveis pelos entrevistados.

No que toca aos pontos negativos, o questionário foi estruturado com as seguintes possibilidades de escolha: a) critério de julgamento do pregão eletrônico ser o de menor preço; b) não consideração do direito de preferência para produtos sustentáveis no caso de empate entre as licitantes; c) ausência de redução do custo do produto diante da limitação do mercado de produtos sustentáveis e d) não responderam.

Destaque-se que 21 (vinte e um) compradores não responderam ao questionário sobre os aspectos negativos do pregão, cabendo citar as conclusões da autora do estudo, dada a sua relevância:

As respostas negativas não foram consideradas relevantes pelos compradores públicos, portanto faz-se necessário algumas ponderações, já que considera-se que todas as possibilidades apontadas no quadro 14 são os pontos mais negativos para que o pregão eletrônico e o sistema de registro de preços se tornem ferramentas de contribuição das licitações sustentáveis, conforme segue: quando o critério de julgamento for somente o menor preço, sem analisar se a proposta apresentada realmente é a mais

---

<sup>125</sup> SANTOS, Rejane Maria Tavares. **Compras Públicas sustentáveis- a utilização do poder de compra do Estado no fomento de produtos ecologicamente corretos na Fiocruz**. Dissertação de Mestrado Modalidade Profissional em Saúde Pública. Escola Nacional de Saúde Pública Sergio Arouca. Rio de Janeiro-RJ, 2011, p. 109-111.

vantajosa para a Administração, deixa-se de comprar produtos com qualidade, durabilidade, utilidade e sustentabilidade; quando não é dado o direito de preferência para produtos sustentáveis, o governo federal deixa de utilizar o seu poder de compra para favorecer as empresas com responsabilidade socioambiental; quando o governo não tem uma política de incentivo para as empresas brasileiras se esforçarem no investimento em P&D, este não estará contribuindo na ampliação da demanda de produtos sustentáveis e consequentemente na redução do custo desses produtos nas licitações.

Considerando-se que o pregão é a modalidade de licitação mais utilizada pelos gestores públicos federais, bem como a possibilidade de esse mesmo procedimento possibilitar a realização de compras compartilhadas, tendo como base o êxito da compra realizada pelo Instituto Jardim Botânico<sup>126</sup>, resta possível que haja o incremento das compras sustentáveis no país.

Por outro lado, é de relevância cristalina que faz-se necessário que o governo estabeleça políticas públicas que favoreçam empresas que comercializem produtos verdes, seja por incentivo, seja pelo estabelecimento, a exemplo das micro e pequenas empresas, de margem de preferência.

Considera-se, portanto, tímida a representatividade das compras verdes no âmbito da administração pública federal; no entanto, não se pode deixar de destacar a adoção de boas práticas por parte de vários órgãos em prol da variante ambiental, dentre eles, a Advocacia-Geral da União.

### **3.4- A importância da Advocacia-Geral da União na consolidação das compras sustentáveis**

A parte consultiva da Advocacia-Geral da União tem o papel de guiar o gestor quanto à legalidade dos atos praticados na fase interna das licitações, nos termos do artigo 38, parágrafo único da Lei n. 8.666/93, apresentando um papel relevante no que toca ao fomento das práticas sustentáveis.

---

<sup>126</sup> Compra compartilhada entre diversos órgãos federais que será melhor detalhada adiante.

A Lei Complementar n. 73/93 aponta, de forma específica, que compete à Advocacia-Geral da União a análise da legalidade dos editais de licitação e dos contratos a serem firmados no âmbito dos ministérios. Cite-se:

**Art. 11** - Às Consultorias Jurídicas, órgãos administrativamente subordinados aos Ministros de Estado, ao Secretário-Geral e aos demais titulares de Secretarias da Presidência da República e ao Chefe do Estado-Maior das Forças Armadas, compete, especialmente:

- I - assessorar as autoridades indicadas no caput deste artigo;
- II - exercer a coordenação dos órgãos jurídicos dos respectivos órgãos autônomos e entidades vinculadas;
- III - fixar a interpretação da Constituição, das leis, dos tratados e dos demais atos normativos a ser uniformemente seguida em suas áreas de atuação e coordenação quando não houver orientação normativa do Advogado-Geral da União;
- IV - elaborar estudos e preparar informações, por solicitação de autoridade indicada no caput deste artigo;
- V - assistir a autoridade assessorada no controle interno da legalidade administrativa dos atos a serem por ela praticados ou já efetivados, e daqueles oriundos de órgão ou entidade sob sua coordenação jurídica;
- VI - examinar, prévia e conclusivamente, no âmbito do Ministério, Secretaria e Estado-Maior das Forças Armadas:
  - a) os textos de edital de licitação, como os dos respectivos contratos ou instrumentos congêneres, a serem publicados e celebrados;
  - b) os atos pelos quais se vá reconhecer a inexigibilidade, ou decidir a dispensa, de licitação.

A emissão de parecer jurídico prévio liga-se ao exercício do controle interno nas licitações. Cite-se o entendimento de Edgar Guimarães<sup>127</sup>, que advertiu que “o

---

<sup>127</sup> GUIMARÃES, Edgar. **Controle das Licitações Públicas**. São Paulo: Dialética, 2002., p. 59.

*controle interno (nas licitações) não é apenas de natureza formal, apresenta conteúdo material e substancial vinculado à ideia de legalidade ampla.”*

Dessa forma, a análise jurídica representa a fundamentação legal e integra a motivação das decisões que orientam os gastos públicos, razão pela qual atrela-se intimamente ao controle da legalidade, legitimidade e economicidade da gestão de recursos.

Cite-se, por oportuno, o escólio de Airton Rocha Nóbrega<sup>128</sup>, que defende a importância do crivo jurídico nos atos internos praticados pelos gestores nas licitações:

(...) Forçoso ver-se, pois, que, elaborado o edital e estando definido o conteúdo desejável e adequado à licitação que se pretende instaurar, impõe-se remeter todo o processo e as minutas de instrumento convocatório e contrato ao exame do órgão jurídico da entidade licitadora para, à luz das disposições legais retromencionadas, verificar se não há alguma omissão ou o estabelecimento de exigências que, no caso específico, venham a oportunizar futuros questionamentos e até mesmo a anulação de todo o certame.

Quanto ao papel da Advocacia Pública, prevista na Constituição Federal como função essencial à justiça, veja-se: “com a atribuição de prestar assessoria e representação jurídica, a participação da Advocacia-Geral da União na prevenção de irregularidades orçamentárias é decisiva. Por força de lei, nenhum administrador público pode assinar contratos ou convênios sem a aprovação prévia de um advogado público. Vale lembrar que tais contratos e convênios são atos anteriores e indispensáveis ao desembolso de verbas públicas. Tal exigência legal impõe à Advocacia Pública a função de primeiro e único órgão de controle preventivo da execução do orçamento público.”<sup>129</sup>

---

<sup>128</sup> NÓBREGA, Airton Rocha. **Curso Avançado de Licitações e Contratos Públicos**. Editora Juarez Oliveira, p. 58.

<sup>129</sup> Anauni. **A advocacia e o controle do Estado – 2006**. Acessível em: <http://www.anauni.org.br/?p=636> -. Acesso em: 15/07/2019.

A oitiva prévia do órgão jurídico nas licitações e nos convênios tem o condão, portanto, de preservar a legalidade e a probidade administrativa dos atos, outorgando ao procedimento certeza e segurança, além da transparência exigida pela Constituição Federal.

Nesse cenário, os advogados públicos, ao prestarem consultoria e assessoramento jurídicos às autoridades por meio de pareceres, informações ou participação em reuniões e tratativas, pautam-se pela necessidade da observância das variantes ambientais nos procedimentos licitatórios.

Desse modo, a Advocacia-Geral da União, por meio de seus membros, tem buscado potencializar a utilização de requisitos ambientais, com recomendações aos gestores acerca da importância e do comando do artigo 3º, da Lei n. 8.666/93, especialmente, a partir de 2010.

Além do controle interno, importante ressaltar a participação da Advocacia-Geral da União na A3P, desde setembro de 2008, o que reforça a preocupação da instituição com a disseminação de práticas sustentáveis.

A instituição vem promovendo uma série de projetos ambientais relevantes, como os relativos à coleta seletiva, bem como, recentemente, à da usina fotovoltaica.

O projeto da usina fotovoltaica foi iniciado em 2016, mediante entabulamento de um acordo de cooperação entre a Advocacia-Geral da União e a Companhia Energética de Brasília, no âmbito do Programa Eficiência Energética, regulado pela ANEEL.

Com a iniciativa pioneira da Advocacia-Geral da União<sup>130</sup> de possuir uma miniusina fotovoltaica, os ganhos ambientais são notórios, tendo em vista o menor impacto ambiental pela utilização de energia renovável e limpa, bem como propiciando uma economia estimada em cerca de 300 mil reais anuais nas despesas da instituição com energia. Cite-se:

A usina, que produz energia elétrica a partir da absorção de luz solar, tem capacidade de geração de energia de 280,8 kW-pico – o que permitirá uma economia de R\$ 300 mil por ano nas despesas

---

<sup>130</sup> Advocacia-Geral da União. **Sustentabilidade: sede da AGU em Brasília passa a contar com energia solar.** Acessível em: [https://www.agu.gov.br/page/content/detail/id\\_conteudo/721619](https://www.agu.gov.br/page/content/detail/id_conteudo/721619) Acesso: 15/07/2019.

da AGU com energia, além de uma redução de 230 toneladas/ano na emissão dióxido de carbono (CO<sup>2</sup>), o equivalente ao plantio de 1.848 árvores.

“É uma alegria saber que a AGU é pioneira nesta iniciativa, trabalhando com energia renovável e limpa, trazendo não só economia aos cofres públicos, mas maior sustentabilidade ambiental”, afirmou o advogado-geral durante a solenidade de inauguração da miniusina. “A instituição já está recebendo visitas de outros órgãos para a multiplicação dessa sistemática na geração de energia sustentável pelo poder público”, ressaltou o ministro.

O investimento da Advocacia alçou a cifra de 429 mil reais, ao passo que a Companhia Energética investiu cerca de 1 milhão de reais.

Hoje a instituição conta com painéis solares para produzir energia para a sede em Brasília, valendo-se da seguinte sistemática: a captação de energia solar ocorre durante o dia e a energia é conectada à rede interna do prédio. Nos finais de semana, como não há consumo, a energia é distribuída para a rede da Companhia Energética e se reverte em crédito para o órgão<sup>131</sup>.

Além da experiência exitosa na captação de energia limpa, a Advocacia-Geral da União editou o Guia Nacional de Licitações Sustentáveis<sup>132</sup>, que se constitui em um guia prático direcionado ao gestor, conjugando a parte teórica com orientações para o disciplinamento nos editais de licitação dos requisitos para um desenvolvimento sustentável.

No referido guia há uma série de modelos que norteiam o gestor no que toca à especificação do produto, requisitos para a habilitação e obrigações contratuais.

---

<sup>131</sup> SAGE **Inteligência Energética**. Acessível em: <http://www.e-sage.com.br/sede-da-aqu-em-brasilia-inaugura-usina-fotovoltaica-com-participacao-da-sage/>: “A diretora-geral da SAGE, Mariana Queiroz, explicou como funciona o equipamento. “Os painéis de luz capturam a energia solar em corrente contínua, que é convertida em energia de corrente alternada. Essa energia é conectada à rede interna do prédio, e, durante o dia, havendo consumo, é utilizada instantaneamente. Nos fins de semana, quando não há consumo significativo no prédio, ela é injetada na rede da CEB, gerando créditos que valem por 60 meses.” Acesso em: 15/07/2019.

<sup>132</sup> Brasil. Advocacia-Geral da União (AGU). Consultoria-Geral da União. **Guia Nacional de Licitações Sustentáveis**/ Flávia Gualtieri de Carvalho, Maria Augusta Soares de Oliveira Ferreira e Teresa Villac, Brasília: AGU, 2016.

Além disso, a instituição possui uma câmara temática permanente de sustentabilidade, na qual são desenvolvidos estudos por advogados públicos especializados na matéria, a fim de garantir o aprimoramento das cláusulas a serem citadas em edital para cuidar das questões ambientais, bem como buscar a consolidação interna da coleta coletiva no órgão.

A Advocacia-Geral da União emite pareceres jurídicos que buscam guiar os gestores para contratações cada vez mais sustentáveis, atuando como protagonista em projetos interessantes, como o da usina fotovoltaica, sem descurar do guia nacional de licitações sustentáveis que funciona como um verdadeiro “abc” para o gestor, atuando como uma estratégia protetiva quanto à eventual responsabilização dos gestores.

Dessa forma, a Advocacia-Geral da União, através da sua atividade de consultoria, busca assegurar, ou melhor, garantir a projeção normativa da sustentabilidade nas contratações dando contorno proativo a almejada eficiência sustentável.

### **3.5- A necessidade da fixação de parâmetros para avaliação das compras sustentáveis pelo Tribunal de Contas da União**

Nesse cenário, considerando que os produtos verdes são comumente mais onerosos que os produtos convencionais, aliado aos vários escândalos de superfaturamento nas licitações que assolam o país, analisam-se as decisões do Tribunal de Contas da União.

As licitações verdes podem ser entendidas como aquelas dotadas de elementos protetivos ao meio ambiente, em todas as fases da licitação e das contratações públicas. Destaquem-se alguns exemplos:

- pilhas e baterias: especificações de componentes de fabricação e descarte adequados;
- veículos menos poluentes;
- papel e papelão reciclados;
- produtos de higiene e limpeza;
- obras com iluminação automatizada;
- comprovação da origem da madeira a ser utilizada e



- obrigações do contratado de adotar medidas para evitar o desperdício de água tratada e realizar a separação dos resíduos recicláveis descartados.

O Decreto n. 7.746, de 5 de junho de 2012, ao regulamentar o artigo 3º da Lei n. 8.666/93, buscou estabelecer critérios, práticas e diretrizes para a promoção do desenvolvimento nacional sustentável nas contratações realizadas pela administração pública federal.

Na contramão dos apontamentos em referência, o artigo 2º do referido normativo indica a faculdade dos órgãos federais na aquisição dos bens e serviços com parâmetros de menor agressividade ao meio ambiente e, mais, impõe a necessidade de apresentação de justificativa pormenorizada, caso o gestor faça a opção pela licitação verde. Cite-se:

Art. 2º A administração pública federal direta, autárquica e fundacional e as empresas estatais dependentes **poderão adquirir bens e contratar serviços e obras considerando critérios e práticas de sustentabilidade** objetivamente definidos no instrumento convocatório, conforme o disposto neste Decreto.

Parágrafo Único. A adoção de critérios e práticas de sustentabilidade deverá ser justificada nos autos e preservar o caráter competitivo do certame.

Vislumbra-se na referida regulamentação tratamento desconexo com a ordem constitucional vigente e com os demais normativos existentes a respeito da questão, ou seja, a indicação de que os critérios de sustentabilidade carecem de apresentação de justificativa parece camuflar o protagonismo da matéria ambiental nas compras governamentais.

A lógica jurídica indica que a apresentação de justificativa liga-se à exceção e não à regra geral; no entanto, a referida regulamentação acabou por estender à regra geral feições excepcionais ao exigir extensa justificativa.

De outra parte, a Instrução Normativa SLTI/MPOG n. 01, de 2010, anuncia a obrigatoriedade do uso de regras sustentáveis nas licitações. Cite-se dada a pertinência:

Art. 2º Para o cumprimento do disposto nesta Instrução Normativa, o instrumento convocatório deverá formular as exigências de natureza ambiental de forma a não frustrar a competitividade.

Art. 3º Nas licitações que utilizem como critério de julgamento o tipo melhor técnica ou técnica e preço, deverão ser estabelecidos no edital critérios objetivos de sustentabilidade ambiental para a avaliação e classificação das propostas.

Resta evidenciada a presença de regulamentações colidentes, tendo em vista que uma faculta, ao arrepio do novel objetivo sustentável da licitação, e, a outra, destaca o caráter compulsório.

Nesse contexto, importante observar que no Tribunal de Contas da União o tratamento também não é uniforme. Ora se observa a indicação de que resta evidente a necessidade de observância da sustentabilidade ambiental nas contratações, ora se constata a imposição de multas aos gestores e/ou nulidade de procedimentos licitatórios.

No bojo do Acórdão n. 1.752/2011- Plenário<sup>133</sup>, o Tribunal de Contas da União, em consonância com os normativos que regulamentam a matéria ambiental no país, expediu a seguinte recomendação, contemplando o fomento das licitações ecológicas:

9.1. recomendar ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão que apresente, em 90 (noventa) dias, um plano de ação visando a orientar e a incentivar todos os órgãos e entidades da Administração Pública Federal a **adotarem medidas para o aumento da sustentabilidade e eficiência no uso de recursos naturais, em especial energia elétrica, água e papel**, considerando a adesão do País aos acordos internacionais: Agenda 21, Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima e Processo Marrakech, bem

---

<sup>133</sup> BRASIL. TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Acórdão n. 1.752/2011 – Plenário**. Rel. Min. Substituto: André Luís de Carvalho. Acessível em: <https://portal.tcu.gov.br/transparencia/sustentabilidade/deliberacoes-do-tcu.htm>. Acesso em: 10/08/2018.

como o disposto na Lei nº 12.187, de 29 de dezembro de 2009, na Lei nº 9.433, de 8 de janeiro de 1997, na Lei nº 10.295, de 17 de outubro de 2001, no Decreto nº 5.940, de 25 de outubro de 2006, e na Instrução Normativa SLTI/MP nº 1, de 19 de janeiro de 2010; ACÓRDÃO Nº 1752/2011 – TCU – Plenário

Nessa mesma linha, o Tribunal de Contas da União<sup>134</sup> determinou a obrigatoriedade da fixação, nos certames, dos critérios de sustentabilidade ambiental:

SUSTENTABILIDADE. DOU de 20.04.2012, S. 1, p. 194. Ementa: o TCU deu ciência à Superintendência Regional do Departamento de Polícia Federal no Piauí no sentido de que, no âmbito da administração pública federal, direta, autárquica e fundacional, tanto em face do disposto no art. 3º da Lei nº 8.666/1993, quanto na IN/MP nº 1, de 19.01.2010, as especificações para a aquisição de bens, contratação de serviços e obras, **deverão conter critérios de sustentabilidade ambiental**, atentando-se para os processos de extração ou fabricação, utilização e descarte dos produtos e matérias-primas que deram origem aos bens ou serviços a serem contratados (item 1.5.1.1, TC-028.613/2011-2, Acórdão nº 2.380/2012-2ª Câmara.

Nesse compasso, a Corte de Contas da União<sup>135</sup> pontuou que a legislação ambiental não poderia ser ignorada pelos gestores quando da elaboração do certame:

Enunciado: Diante da legislação *ambiental*, em especial a que disciplina o correto manejo florestal, e considerando que a

---

<sup>134</sup> BRASIL. TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Acórdão n. 2.380/2012 – 2ª Câmara.** Acessível em: <https://portal.tcu.gov.br/transparencia/sustentabilidade/deliberacoes-do-tcu.htm>. Acesso em: 10/08/2018.

<sup>135</sup> BRASIL. TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Acórdão n. 2.995/2013 – Plenário.** Min. Relator: Valmir Campelo. Acessível em: [http://www.tcu.gov.br/Consultas/Juris/Docs/CONSES/TCU\\_ATA\\_0\\_N\\_2013\\_49.pdf](http://www.tcu.gov.br/Consultas/Juris/Docs/CONSES/TCU_ATA_0_N_2013_49.pdf). Acesso em: 10/08/2018.

**comprovação da procedência legal da madeira é condição necessária para sua comercialização**, a exigência de atestado de certificação *ambiental* quanto à madeira utilizada não compromete, em princípio, a competitividade das licitações públicas.

(...) Ademais, anotou que a **Administração não pode "ignorar a nova redação dada pela Lei nº 12.349/2010, ao art. 3º da Lei de Licitações, que coloca a sustentabilidade como parte do problema a ser considerado nas contratações públicas".** (...) **Nesse sentido, "a administração pública pode contribuir fortemente para a preservação do meio ambiente. Com influência expressiva na economia nacional, as compras governamentais mostram-se importantes indutores da política ambiental brasileira".** (Acórdão 2995/2013-Plenário, TC 019.848/2013-7, relator Ministro Valmir Campelo, 6.11.2013.) (Informativo n. 176/2013-TCU)

Ao reverso, colacionam-se julgados que determinam irregularidades na ausência de motivação expressa nas previsões ambientais do certame, bem como impõe uma série de ponderações a serem feitas pelo gestor no que toca à eleição de produtos verdes:

É legítimo que as contratações da Administração Pública se adequem a novos parâmetros de sustentabilidade *ambiental*, ainda que com possíveis reflexos na economicidade da contratação. Deve constar expressamente dos processos de licitação motivação fundamentada que justifique a definição das exigências de caráter *ambiental*, as quais devem incidir sobre o objeto a ser contratado e não como critério de habilitação da empresa licitante.

(...) cientificou a FCAA da irregularidade consubstanciada na "ausência de motivação expressa nos autos do processo de contratação para a inclusão de cláusula de exigência de apresentação de certificação ambiental, que implica em

potencial aumento de custos e comprometimento da competitividade do certame, em ofensa aos arts. 2º, caput, e 50, da Lei 9.784/1999; o art. 3º, § 1º, I, da Lei 8.666/1993 e o Acórdão 1.687/2013-Plenário, item 9.2.2". Acórdão 1375/2015-Plenário, TC 025.651/2013-7, relator Ministro Bruno Dantas, 3.6.2015. (Informativo n. 245/2015- TCU)

A exigência de regularidade *ambiental* como critério de qualificação técnica é legal, desde que não represente discriminação injustificada entre os licitantes, uma vez que objetiva garantir o cumprimento da obrigação contratual e é essencial para que o objeto da licitação seja executado sem o comprometimento do meio ambiente.

Analisando o mérito recursal, anotou o relator não ser crível "falar em favorecimento de determinado licitante, considerando-se que a exigência da regularidade ambiental contemplava tanto as empresas que eventualmente possuísem usina, quanto aquelas que necessitassem de um Termo de Compromisso de fornecimento do concreto betuminoso". Ademais, prosseguiu, a mencionada exigência "não feriu o caráter competitivo do certame, uma vez que teve por objetivo garantir o cumprimento da obrigação, ou seja, dar certeza à Administração de que o serviço seria executado. (Informativo n. 257/2015- TCU)

No primeiro julgado, a contratação apontada como irregular tinha como objeto serviços de impressão de material didático de uma fundação de apoio da Universidade Federal do Espírito Santo – UFES e restou assentada a irregularidade decorrente da *“ausência de motivação expressa nos autos do processo de contratação para a inclusão de cláusula de exigência de apresentação de certificação ambiental, que implica potencial aumento de custos e comprometimento da competitividade do certame, em ofensa aos arts. 2º, caput, e 50, da Lei 9.784/1999; o art. 3º, §1º, I, da Lei 8.666/1993 e o Acórdão 1.687/2013-Plenário, item 9.2.2.”*

Necessário ponderar que a certificação exigida no referido certame é a FSC (Forest Steward Council – Conselho de Manejo Florestal), de reconhecimento internacional e busca garantir o bom manejo florestal. Se o tratamento ambiental é

objetivo a ser perseguido, perquire-se se não seria suficiente a indicação do respaldo normativo aplicável à matéria. Se a cada contratação, ao fazer a exigência de boas práticas ambientais nos editais, o gestor tiver que se debruçar de forma extensa e detalhada sobre as características do referido produto verde em detrimento do convencional não estaria ele atribuindo tratamento excepcional à matéria?

Outro ponto que chama atenção no referido acórdão é a determinação do deslocamento da exigência do bom manejo florestal para a especificação do objeto ou para obrigações da futura contratada, não sendo permitida a sua alocação como requisito para habilitação.

Se a promoção do desenvolvimento nacional sustentável abarca, na economia, a indução de vetores caros ao Estado, não teria respaldo normativo suficiente para permitir que somente empresas que realizassem manejo equilibrado participassem da licitação?

Importante observar que o Supremo Tribunal Federal, por meio da ADI n. 3.670<sup>136</sup>, fixou o entendimento de que as exigências de habilitação devem guardar estrita garantia com o cumprimento do contrato, de tal maneira que os critérios ambientais não poderiam ser inseridos como requisito na fase de habilitação.

Insiste-se que o tratamento conferido à matéria deve evoluir, já que o objetivo a ser seguido nas compras governamentais evidencia que os critérios ambientais merecem fomento e efetividade e, aliás, devem guiar todas as contratações. Dessa forma, revela-se uma incongruência conceitual reservar locais específicos para a

---

<sup>136</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADI n. 3.670/DF**. Relator: Ministro Sepúlveda Pertence. DJ 02/04/2007. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=456060>. Acesso em 23/07/2019: "Ação direta de inconstitucionalidade: L. Distrital 3.705, de 21.11.2005, que cria restrições a empresas que discriminarem na contratação de mão-de-obra: inconstitucionalidade declarada. 1. Ofensa à competência privativa da União para legislar sobre normas gerais de licitação e contratação administrativa, em todas as modalidades, para as administrações públicas diretas, autárquicas e fundacionais de todos os entes da Federação (CF, art. 22, XXVII) e para dispor sobre Direito do Trabalho e inspeção do trabalho (CF, arts. 21, XXIV e 22, I). 2. Afronta ao art. 37, XXI, da Constituição da República - norma de observância compulsória pelas ordens locais - segundo o qual a disciplina legal das licitações há de assegurar a "igualdade de condições de todos os concorrentes", o que é incompatível com a proibição de licitar em função de um critério - o da discriminação de empregados inscritos em cadastros restritivos de crédito -, que não tem pertinência com a exigência de garantia do cumprimento do contrato objeto do concurso.

exigência de critérios ambientais em âmbito do procedimento licitatório, mitigando e enfraquecendo a efetividade das aquisições ecológicas.

No que toca à reserva de lei, o TCU (Acórdãos 1.405/2006 e 354/2008-TCU-Plenário e 949/2008-TCU-2ª Câmara) vaticina pela necessidade de lei prevendo novas exigências de habilitação.

No que concerne à questão, há projeto legislativo em trâmite (Projeto de Lei n. 0025/2007, de autoria do Senador Tião Viana), que tem como objetivo estipular a sustentabilidade ambiental como novo requisito de caráter habilitatório no artigo 30, V, da Lei n. 8.666/93. O referido projeto encontra-se atualmente em curso na Câmara dos Deputados. O texto aprovado no Senado em 2013<sup>137</sup> contempla, ainda, tanto o critério de desempate quanto o detalhamento da comprovação dos requisitos ecológicos. Cite-se:

Art. 1º O § 2º do art. 3º da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, passa a vigorar acrescido do seguinte inciso:

“Art. 3º

§ 2º

V - possuidores de certificação ambiental, emitida por entidade com competência reconhecida pelo órgão federal de metrologia, normalização e qualidade industrial.

Art. 2º O art. 30 da Lei nº 8.666, de 1993, passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 30

V – prova de atendimento de requisitos de sustentabilidade ambiental, conforme definidos no edital convocatório de acordo com o objeto da licitação, sempre que a obra, serviço ou produto licitado envolver potencial dano ambiental, seja por sua natureza ou pela localização das instalações necessárias à sua execução ou fornecimento.

---

<sup>137</sup> BRASIL. Senado Federal. Acessível em: <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=3777551&disposition=inline>. Acesso em 23/07/2019.

§ 13. A comprovação de atendimento aos requisitos de sustentabilidade ambiental exigidos no edital convocatório será feita por laudos técnicos ou certificações que serão fornecidas por pessoas jurídicas habilitadas a concedê-las e versarão sobre diferentes indicadores de capacitação técnico-ambiental do licitante para a execução do objeto da licitação, tais como:

I – utilização de técnicas e procedimentos que favoreçam reduzida degradação ambiental ou reciclagem de produtos;

II – respeito às normas técnicas aplicáveis à preservação da biodiversidade e do ecossistema;

III – comprovação de experiência anterior na elaboração de projetos ou na execução de obras ou serviços ambientalmente sustentáveis;

IV – comprovação de possuir, em seu quadro profissional, técnicos que possuam formação específica ou habilitação ao desenvolvimento de atividades ambientalmente sustentáveis;

V – comprovação de utilização de insumos produzidos ou extraídos de forma ambientalmente sustentável;

VI – existência de plano de manejo para utilização de recursos naturais e manipulação de dejetos;

VII – inexistência de sanção aplicada por dano ambiental pendente de cumprimento;

VIII – inexistência de termo de compromisso de natureza ambiental que tenha sido celebrado e descumprido.” (NR)

Art. 3º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

O reposicionamento dos critérios ambientais no procedimento licitatório atrairia uma série de outros indutores, contribuindo, por exemplo, com a adequação do próprio mercado que passaria a ofertar maior quantidade de produtos e serviços ecologicamente equilibrados com custo cada vez menor.



Desse modo, o descompasso identificado nos regramentos infralegais federais acima apontados se reflete no Tribunal de Contas da União, na medida em que fomenta, em determinados julgados, o manejo das licitações sustentáveis, ao mesmo tempo em que lista uma série de fatores impeditivos à referida prática por meio da exigência de extensa e exaustiva justificativa, bem como fixando como irregulares exigências habilitatórias de certificações definidas em lei.

Assim sendo, urgente se faz o entendimento de que a sustentabilidade ambiental deve ser entendida e aplicada como regra, o que não quer dizer que haverá, em qualquer caso, a famigerada “ditadura do verde”, ou seja, necessário se faz a realização do cotejo entre as regras de mercado e o preço oferecido.

Por outro lado, não se advoga a tese da inviabilidade de motivação dos atos administrativos. O que se critica é a mitigação de critérios ambientais definidos em lei pelo Poder Executivo e pela Corte de Contas da União quando tratam a matéria, subvertendo a lógica jurídica entre o que é regra e o tratamento que merece ser dado a situações excepcionais.

Seguindo tal raciocínio, os disciplinamentos dos critérios ambientais deverão ser pautados segundo a concepção inicial do planejamento da licitação pelos comandos normativos existentes, de forma objetiva e clara, observando, ainda, o mercado e as comprovações ecológicas por meio de certificações e de documentações comprobatórias.

A motivação estaria calcada simplesmente na indicação do dispositivo legal da exigência ambiental, bem como nas certificações e nos cadastros, sendo prescindível constar, no planejamento administrativo, exaustiva justificativa para a opção do gestor por uma ecoaquisição.

Na prática, o manejo de licitações sustentáveis, considerando-se em especial os regulamentos muitas vezes contraditórios do poder executivo, e o entendimento oscilante do Tribunal de Contas da União acaba por culminar na baixa efetividade das licitações sustentáveis.

O gestor opta pela licitação convencional no afã de afastar até mesmo a atenção dos órgãos de controle no que toca ao custo, que pode ser, inclusive, mais elevado nominalmente.

Nesse contexto, passa-se a avaliar o novo papel da vantajosidade nas contratações públicas à luz da positivação do desenvolvimento nacional sustentável.

## **CAPÍTULO 4 - AVALIAÇÃO DA VANTAJOSIDADE DAS PROPOSTAS SOB A ÓTICA DO DESENVOLVIMENTO NACIONAL SUSTENTÁVEL**

A licitação compreende um procedimento administrativo em que se busca selecionar a proposta mais vantajosa para o poder público, em condições iguais a todos os interessados.

O conceito de vantajosidade das propostas foi erigido em sua feição exclusivamente monetária, notadamente quando empregado o tipo menor preço, indicando que a melhor proposta necessariamente será aquela que exige o menor quantitativo de recursos públicos.

Dessa forma, falar em economicidade em propostas é ater-se, sob o ponto de vista tradicional, ao menor custo do produto a ser contratado.

Nesse cenário, importante observar o movimento de acomodação dessa diretriz licitatória com os produtos verdes, que, em um primeiro momento, apresenta-se paradoxal.

Os produtos verdes, em termos gerais, agregam valores superiores aos dos produtos convencionais, em razão da necessidade de compensações relacionadas com o emprego de novas tecnologias, *design*, bem como pela economia em escala ainda não ultimada.

A título de exemplo, extrai-se da ata de registro de preços da Advocacia-Geral da União<sup>138</sup> que o custo do papel reciclado é nominalmente mais elevado do que o papel branco:

- a) Papel A4 – Chamex – preço registrado na Ata no valor de R\$ 10,69 e
- b) Papel A4 – Reciclado – Chamex – preço registrado na Ata no valor de R\$ 11,25

No referido procedimento licitatório a Advocacia-Geral da União realizou pregão eletrônico para aquisição de papel para a Superintendência de Administração no Rio Grande do Sul.

Dessa forma, como compatibilizar a vantajosidade com as contratações sustentáveis? Seria necessário realizar uma ressignificação, ou um novo critério de julgamento deverá ser construído?

---

<sup>138</sup> Ata de Registro de Preço n. 02/2015 da Advocacia-Geral da União. Superintendência de Administração no Rio Grande do Sul. Pregão n. 27 de 2014. Processo: 00588.001859/2014-96

#### 4.1- Princípio da economicidade

O princípio da economicidade destaca-se como um dos pilares da licitação pública, representando um maior volume de ações com o menor dispêndio de recursos, na forma do artigo 70 da Constituição Federal, que cuida da fiscalização contábil, financeira e orçamentária.

Paulo Soares Bugarin<sup>139</sup> aponta que o princípio da economicidade representa “busca permanente pelos agentes públicos da melhor alocação possível dos escassos recursos públicos para solucionar ou mitigar os problemas sociais existentes.”

A economicidade exige que o Estado desembolse o mínimo e obtenha o máximo e o melhor. Refere-se, portanto, ao menor preço pago pelo Estado ou no maior lance por ele recebido, conforme a natureza da contratação.

O princípio da economicidade guarda nítida vinculação com os critérios de adjudicação da licitação, cuja regra é a do menor preço. Dessa forma, o referido princípio fixa uma gestão eficiente dos recursos financeiros disponíveis, com o objetivo do menor dispêndio possível.

Para Jessé Torres<sup>140</sup> a vantajosidade abrange o conceito de economicidade em razão da necessidade de satisfação dos interesses públicos:

Selecionar a proposta mais vantajosa é, a um só tempo, o fim de interesse público que se quer alcançar em toda a licitação (sentido amplo) e o resultado que busca em cada licitação (sentido estrito). Licitação que não instigue a competição, para dela surtir a proposta mais vantajosa, descumpra sua finalidade legal e institucional, impondo-se à autoridade competente invalidá-lo por vício de ilegalidade, a par de apurar responsabilidades administrativa e penal por desvio de poder, caracterizado que houver sido ato de improbidade administrativa.

Observa-se uma nítida relação entre a economicidade e a vantajosidade, que nas licitações pode ser traduzida pela proposta satisfatória para a Administração

---

<sup>139</sup> BUGARIN, Paulo Soares. **O princípio constitucional da economicidade na jurisprudência do Tribunal de Contas da União**. Belo Horizonte:Fórum, 2004, p. 129.

<sup>140</sup> PEREIRA JÚNIOR, Jessé Torres. **Comentários à lei das licitações e contratações da administração pública**. Rio de Janeiro, Renovar, 2007, p. 60.

Pública calcada no menor preço ofertado, passando por um juízo de qualidade em prol do interesse público.

A economicidade, portanto, se refere ao menor investimento de recursos na aquisição de um produto ao passo que a vantajosidade se refere de forma mais ampla a uma avaliação sobre padrões de qualidade através da otimização dos preços.

Nesse sentido, Canotilho et al<sup>141</sup> ensinam que:

Quanto à economicidade, que diz respeito ao critério de uso da menor quantidade de recursos públicos para atingir a maior gama de benefícios ou de beneficiários. Visa averiguar se o gasto público está sendo usado de maneira a permitir que cada unidade de recursos gere o maior benefício possível em termos de pessoas atingidas ou de benefícios a serem concedidos. Visa averiguar se não há desperdício no uso do dinheiro público.

Importante ponderar não se logrou encontrar uma conceituação de vantajosidade ou economicidade que contemplasse a sustentabilidade. Dessa forma, a doutrina não aponta critérios para a eleição da melhor proposta em conjugação com as dimensões ambientais, sociais e econômicas.

Desse modo, considerando que o estudo da sustentabilidade vem ganhando corpo atualmente, ante a preocupação com o crescente esgotamento dos recursos naturais, o aquecimento global e as mudanças drásticas de temperatura, ressurge a necessidade de fixar novos parâmetros para a vantajosidade das propostas nas contratações públicas.

#### **4.2- A relação entre o menor preço e a baixa efetividade das contratações sustentáveis**

Seriam os custos elevados os responsáveis pela baixa utilização das contratações sustentáveis no país? Há possibilidade de mitigação do menor preço nas contratações verdes sobrepondo a sustentabilidade à economicidade?

Em um pregão, cujo critério de julgamento é sempre o menor custo, não há espaço para uma avaliação de custos “ocultos”, como os relacionados com o ciclo de

---

<sup>141</sup> CANOTILHO, J.J. Gomes; MENDES, Gilmar F.; SARLET, Ingo W; STRECK, Lenio L. (Coords). **Comentários à Constituição do Brasil**. São Paulo: Saraiva/Almedina, 2013, p. 2720.

vida dos produtos, o que explica a baixa efetividade das contratações sustentáveis no país, indicadas no tópico acima.

Conforme apontado alhures, as licitações sustentáveis buscam agregar novos valores ao poder de compra estatal, na medida em que o menor impacto ambiental, ainda que implique maior investimento de recursos públicos, passa a ser admitido.

As licitações sustentáveis sinalizam que a importância do critério do menor preço deixa de representar o protagonismo na seleção das propostas, ou seja, abre-se espaço para uma avaliação mais ampla da economicidade calcada na proteção ambiental.

Nas licitações sustentáveis, portanto, o menor preço como forma exclusiva de aferição da proposta não representa a melhor compra, uma vez que deverão restar agregados outros elementos que garantam a proteção ambiental do produto ou do serviço.

Alguns fatores parecem ilustrar esse aumento de custos, a saber: modo diferenciado em sua produção; carência de incentivo para a abertura do mercado para os produtos verdes no âmbito nacional e a necessidade de potencialização das licitações ecológicas como forma de reorganização do mercado.

No afã de responder à primeira indagação, realizou-se um levantamento bibliográfico capaz de identificar trabalhos e produções que pudessem responder ao questionamento. Conforme assinalado alhures, não existem muitas obras que tratem de sustentabilidade no país.

Em seara acadêmica, logrou-se encontrar dissertação de mestrado em que foi realizado um levantamento, por meio de questionários, a servidores que atuam na Fiocruz, a fim demonstrar as principais barreiras para a adoção dos critérios de sustentabilidade nas licitações no referido órgão.

Rejane Maria Tavares Santos<sup>142</sup> elaborou um quadro que indica os principais obstáculos enfrentados pelos gestores para o manejo das licitações verdes. No questionário havia cinco possibilidades de resposta: nenhuma, preço, competitividade, legislação, cultural e um item aberto para sugestões:

---

<sup>142</sup> SANTOS, Rejane Maria Tavares. **Compras Públicas sustentáveis- a utilização do poder de compra do Estado no fomento de produtos ecologicamente corretos na Fiocruz**. Dissertação de Mestrado Modalidade Profissional em Saúde Pública. Escola Nacional de Saúde Pública Sergio Arouca. Rio de Janeiro-RJ, 2011, p. 31.

**Quadro 12:**  
**Barreiras na Adoção de Critérios de Sustentabilidade**

<b>Principais Barreiras</b>	<b>Pontuação</b>
Preço	10
Cultural	5
Competitividade	5
Legislação	4
Não responderam	7

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados obtidos no questionário

Fonte: Rejane Maria Tavares Santos.

No campo aberto às sugestões, outros fatores foram citados: “escassez de produtos sustentáveis no mercado, qualidade dos produtos sustentáveis e poucas empresas adequadas às legislações ambientais.”

A leitura do quadro ilustra, portanto, que o custo elevado é um fator que afasta o manejo das licitações verdes. O receio de efetuar uma compra verde dependendo um volume maior de recursos prende-se à possibilidade da finitude dos recursos orçamentários disponíveis, ou seja, a necessidade de minimizar os gastos potencializando a aquisição de um maior número de produtos atrelada ao elevado risco de responsabilização dos gestores ao compararem produtos com preços superiores aos corriqueiramente encontrados no mercado.

Dessa forma, a baixa efetividade das contratações sustentáveis tem no custo elevado a sua principal causa. Apesar do arcabouço normativo existente e das recentes alterações na Lei n. 8.666/93, o manejo das licitações verdes não representa a regra na administração pública. O campo da legislação recebeu pontuação mínima.

Outro fator importante é o cultural, apontado na referida pesquisa como o segundo vetor impeditivo para o incremento das licitações sustentáveis. A utilização dos produtos verdes como regra, ou seja, no dia-a-dia, ainda é tímida e tal constatação se reflete nas compras governamentais.

Um impulso governamental deveria ser tomado, no sentido de se utilizarem produtos sustentáveis, modificando o padrão disponível no mercado, o que se refletiria no dia a dia da população em geral, que passaria a contar com produtos verdes nas prateleiras e com custos acessíveis.

Aliás, pela avaliação de toda a legislação pátria, essa realidade já deveria estar sendo observada; no entanto, ainda, é tímida a presença de produtos verdes em supermercados e no comércio em geral. Verifica-se um aumento do número desses produtos em redes especializadas em venda de itens orgânicos, por exemplo.

A autora<sup>143</sup> do quadro acima expõe que:

essa questão tinha por objetivo identificar as maiores barreiras enfrentadas pelos compradores na adoção de critérios de sustentabilidade nas especificações de bens e serviços nos processos de compras da Fiocruz e, com base nas respostas dos compradores e na pesquisa em si, concluiu-se que o preço, a competitividade, a cultura, a disponibilidade do produto sustentável no mercado e a qualidade dos produtos sustentáveis existentes ainda são considerados como barreiras para a adoção de critérios de sustentabilidade, porém a legislação não é mais uma barreira, já que as compras públicas são constitucionais e legais; portanto, considera-se relevante a realização de campanhas de sensibilização que orientem os compradores públicos a enfrentarem essas barreiras, bem como orientar sobre a legalidade das licitações sustentáveis.

Assim sendo, o presente estudo se revela importante, na medida em que busca fomentar a discussão sobre a adoção das práticas sustentáveis nas contratações governamentais, bem como avaliar se a economicidade comporta algum grau de relativização.

No que toca à mitigação do princípio da economicidade, importante observar o que defendem Garcia e Ribeiro<sup>144</sup> quanto à necessidade de uma reordenação do mercado:

É nesse contexto que se inserem as licitações sustentáveis, admitindo-se que o Estado arque com um custo maior na aquisição

---

<sup>143</sup> Ibidem, p. 109.

<sup>144</sup> GARCIA, Flávio Amaral; RIBEIRO, Leonardo Coelho. **Licitações públicas sustentáveis**. Rio de Janeiro: RDA – Revista de Direito Administrativo, v. 260, p. 231-254, maio/ago. 2012. Disponível: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/viewFile/8836/>. Acesso em: 20/06/2019

de bens e serviços, mas utilizando seu poder de compra para reordenar o mercado e implementar outros valores constitucionalmente previstos.

Dessa forma, a utilização do poder estatal como executor das políticas públicas pode acarretar ruptura da máxima relativa ao menor preço nas licitações, tendo em vista que há quem defenda uma espécie de compensação, com a redução futura dos danos ambientais no investimento de produtos verdes, ainda que com custos mais elevados. Nesse sentido, Barcessat<sup>145</sup>:

Outrora, os exegetas mais conservadores poderiam argumentar que a incorporação da variável ambiental às licitações não atenderia ao princípio da economicidade. Todavia, tal argumento não mais se sustenta, vez que a adoção da variável ambiental às licitações atende a economicidade. Eventual aumento imediato de custo de produtos e serviços pode ser compensado, a médio e longo prazo, pela redução dos danos ambientais.

Dessa forma, o custo mais elevado seria compensado com a minimização do custo ambiental no médio e no longo prazo, por meio da redução dos danos ambientais.

Importante consignar, ainda, que a economicidade também deve passar a ser avaliada, não somente pelo custo nominal, mas também observando o ciclo de vida útil dos produtos ou dos serviços.

Dessa maneira, se a durabilidade de um bem sustentável for maior no longo prazo, maior incremento de recursos públicos no momento da contratação poderá ser revertido em benefício direto e indireto para a gestão administrativa. Nesse sentido, Gallina e Aguirre<sup>146</sup> sustentam que:

Produtos ou serviços com características sustentáveis geram menos despesas com manutenção durante seu ciclo de vida.

---

<sup>145</sup> BARCESSAT, Lena. **Papel do estado brasileiro na ordem econômica e na defesa do meio ambiente: necessidade de opção por contratações públicas sustentáveis**. In: SANTOS, Murilo Giordan; VILLAC, Teresa (Coord.). *Licitações e contratações públicas sustentáveis*. Belo Horizonte: Fórum, 2011, p. 67-80.

<sup>146</sup> GALLINA, André Sekunda, AGUIRRE, Lissandra Espinosa de Mello. **Licitações sustentáveis: uma discussão à luz dos princípios da igualdade, da competitividade, da vantajosidade e da economicidade da licitação**. Brasília: Revista da AGU, v. 15, n. 02, p. 37-62, abr/jun. 2016.



Alguns bens sustentáveis, inclusive, possuem ciclo de vida maior que os demais sem esses elementos, ou seja possuem durabilidade maior, mostrando-se mais econômicos que bens não sustentáveis.

A licitação deve consolidar todos os custos ligados ao ciclo de vida do bem ou do serviço, o que envolve a execução, a conservação, a operação e a desmobilização do descarte. A avaliação da economicidade não deve restringir-se ao custo do produto no momento da contratação, ou seja, a seu valor nominal deve abraçar os custos da instalação, da manutenção e/ou de sua eliminação.

A avaliação pura e simples do custo do produto ao término da licitação merece ser revista em contratações sustentáveis, uma vez que o crivo deve ser estruturado calculando-se os gastos da instalação, da manutenção e os da desmobilização.

Laloe e Freitas<sup>147</sup>, ao comentarem a economicidade dos bens e serviços sustentáveis, anunciam que a vantajosidade deve albergar uma avaliação macro, calcada na aferição do ciclo de vida:

Em muitos casos, os bens sustentáveis são mais caros, porque são produzidos inteiramente de acordo com toda a legislação trabalhista e ambiental. Isto significa que, não utilizam mão de obra informal nem trabalho infantil, e todos os impostos devidos são recolhidos. Esses produtos incluem custos que não são pagos por empresas que desrespeitam regras trabalhistas, previdenciárias e de direito ambiental. Portanto, a compra de produtos “menos competitivos”, que muitas vezes tem um preço inicial mais alto, será mais vantajosa durante seu ciclo de vida, pois evitará danos ao meio ambiente e contribuirá para a legalidade e a inclusão social, no médio e longo prazos.”

---

<sup>147</sup> LALOE, Florence Karine, FREITAS, Paula Gabriela de Oliveira. **Compras Públicas Sustentáveis: uma abordagem prática**. Salvador: Secretaria da Administração do Estado da Bahia – Saeb, 2012, p. 28. ISBN 978-85-99093-20-7. Disponível em: <http://cpsustentaveis.planejamento.gov.br/assets/conteudo/uploads/compras-publicas-sustentaveis---novo.pdf>. Acesso em 20/06/2019.

### 4.3- A resignificação da vantajosidade

A vantajosidade se configura pela eleição da proposta que apresente maior relação custo e benefício para a administração pública. No que toca aos produtos sustentáveis, a relação deve ser ampliada para além da minimização máxima dos custos, abrangendo um crivo sobre o melhor desempenho ambiental ao longo do ciclo de vida.

Dessa forma, a avaliação da vantajosidade dos produtos sustentáveis deve abrigoar uma análise sobre a qualidade, satisfação e desempenho em relação ao produto-padrão.

O desafio nas licitações sustentáveis é muito maior, porque perpassa pela necessidade de avaliação do ciclo de vida de um produto, o que torna a avaliação muito mais complexa do que a simples aferição monetária do custo do produto.

A análise do ciclo de vida de um produto (*life-cycle assessment – LCA*) foi desenvolvida pela Comissão Europeia e se fundamenta na avaliação do impacto ambiental desde o nascimento do produto (extração da matéria prima) até o túmulo (descarte).

As avaliações mais conhecidas do ciclo de vida de um produto são as pegadas de carbono e as variantes hídricas. Há uma constante renovação dos marcadores e já existem métodos sociais que buscam inserir, nos cálculos, direitos humanos, condições de trabalho e qualidade de vida<sup>148</sup>.

Na Europa e no Japão observam-se significativos avanços no emprego da avaliação do ciclo de vida de um produto, criando uma cultura diferenciada em que o mais barato pode sair mais caro, se não observados os custos “ocultos”<sup>149</sup>, como durabilidade, qualidade, descarte e manutenção.

No que toca à credibilidade dos resultados do LCA, importante ressaltar que passam por aprimoramentos constantes por envolverem um juízo de valor na escolha

---

<sup>148</sup> FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS. Centro de Estudos em Sustentabilidade. **Capacitação em pegada de carbono e pegada hídrica**. Disponível em: <http://www.gvces.com.br/capacitacao-em-pegada-de-carbono-e-pegada-hidrica?locale=pt-br>. Acesso em 23/07/2019.

<sup>149</sup> BIDERMAN, Raquel (Org.) et al. **Guia de compras públicas sustentáveis: uso do poder de compra do governo para promoção do desenvolvimento sustentável**. São Paulo: ICLEI European Secretariat, 2006 a. p. 42.

do fator impacto ambiental, que será levado em consideração para definir os benefícios, como, por exemplo, o maior custo de energia ou o maior consumo de água.

Extraí-se do estudo realizado pela Fundação Getúlio Vargas e pelo ICLEI<sup>150</sup> que *a credibilidade dos LCAs está sendo aprimorada por meio da aplicação de padrões internacionais, tais como uma metodologia padronizada LCA, desenvolvida pela Sociedade de Toxicologia e Química Ambiental (Society for Environmental Toxicology and Chemistry – Setac) e registrada nas séries da ISO (International Standard Organization).*

Dessa forma, o LCA é a ferramenta científica utilizada por organizações privadas e públicas na aquisição de um produto sustentável. A ecorrotulagem, ou selos verdes, vem sendo utilizada por diversos países, com o objetivo de garantir a aquisição de produtos com certificação de conformidade ambiental.

Os referidos selos verdes adotam, em geral, os critérios qualitativos e quantitativos baseados nas LCAs. Além disso, a ISO 14024 fixou um conjunto de critérios para garantir a confiabilidade nos procedimentos de certificação ambiental do produto.

No Brasil existem algumas certificações ambientais, como a certificação florestal – FSC (Forest Stewardship Council) e a de alguns produtos orgânicos, como a emitida pela Associação de Agricultura Orgânica (AAO). Destaque-se que ainda há um longo caminho a ser percorrido para a consolidação desses selos verdes no país.

De outro lado, observa-se que a iniciativa privada apresenta um maior número de marcadores ambientais, tais como ISO 14001, o Sistema de Gestão Ambiental (SGA) e o *Environmental Management System – EMS*.

No âmbito das aquisições públicas, o Tribunal de Contas da União, conforme acima demonstrado, apresenta forte resistência quanto ao uso das certificações, exigindo uma detalhada e extensa justificativa, além de impor multas e outras penalidades.

Dessa forma, necessário que os órgãos de controle recorram a novas lentes para avaliar o conceito da vantajosidade trazido pela inserção da promoção do desenvolvimento nacional sustentável nas licitações.

---

<sup>150</sup> Idem p. 60.

A economicidade passa a ser analisada no longo prazo, não constituindo em uma análise meramente de custos imediatos. A avaliação do custo total de propriedade acarreta uma quebra de paradigma do menor preço, uma vez as licitações não se limitam à busca da vantagem estritamente econômica. Nesse sentido, Luciana Stocco Betiol<sup>151</sup> enfatiza:

Não há mais como se contentar com o olhar do menor preço imediato, a não ser que a análise esteja partindo de dois ou mais fornecedores de produtos, serviços ou obras que já integrem atributos ambientais e sociais semelhantes de sustentabilidade. Ou seja, afastar um produto que possua essas características, para colocar outro que não as tem, a fim de atender preferencialmente ao critério da eficiência financeira de curto prazo não pode ser uma opção. Isso porque a economicidade possui uma conceituação mais ampla que a de menor preço.

Tal entendimento não significa que restaria ilimitada a possibilidade de o gestor adquirir bens e produtos muito acima dos valores mínimos, considerando a natureza finita dos recursos públicos, bem como os escândalos de corrupção que se vivencia no país nos últimos tempos. Acerca do tema, importante trazer as considerações dos eventuais limites da licitação sustentável de Eduardo Fortunato Bim<sup>152</sup>:

A importância da discussão sobre os limites da licitação sustentável é vital para a sua correta compreensão no quadro do consumo ambientalmente responsável. Poderia parecer que a licitação sustentável autorizaria qualquer compra, qualquer critério subjetivo, qualquer preço – na contramão da regra que privilegia o menor preço, mero desdobramento do princípio constitucional da economicidade-, mas não é isso que ocorre,

---

<sup>151</sup> BETIOL, Luciana Stocco. **Contratações públicas como indutoras de sustentabilidade: a perspectiva do consumo sustentável. Avanços e desafios no cenário jurídico brasileiro**. Tese Doutorado em Direito. Pontifícia Universidade Católica. São Paulo, 2013, p. 150.

<sup>152</sup> BIM, Eduardo Fortunato. **Considerações sobre a juridicidade e os limites da licitação sustentável**. Fórum de Contratação e Gestão Pública – FCGP, Belo Horizonte, ano 9, n. 108, dez. 2010. Disponível em: <http://www.bidforum.com.br/bid/PDI0006.aspx>. Acesso em 06/08/2018.

embora em alguns casos o Poder Público possa efetivamente pagar mais.

As licitações sustentáveis acarretam um dever maior da prudência que deve guiar as contratações, bem como a revitalização do conceito tradicional da economicidade, que ultrapassa uma avaliação imediata do custo para um estudo mais complexo sobre a vida útil do produto, sua desmobilização, ou seja, o custo ambiental.

No que toca à relativização do princípio da economicidade, verifica-se que se conseguem identificar na legislação alguns exemplos, como: margens de preferência em benefício para micro e pequenas empresas. A administração pública pode até mesmo despendar valores nominais mais elevados em prol do incentivo econômico de um determinado setor.

Durante a vigência de alguns decretos que fixavam margens de preferência de produtos nacionais, houve o dispêndio de recursos financeiros em valores superiores em prol do incentivo à produção de tratores nacionais, por exemplo.

Marçal Justen Filho<sup>153</sup> ensina que a avaliação da proposta mais vantajosa para a administração pública não necessariamente é aquela com menor dispêndio de recursos públicos, uma vez que deve observar outros vetores, como a própria qualidade do produto:

“Em regra, a vantagem relaciona-se com a questão econômica. O Estado dispõe de recursos escassos para custeio de suas atividades e realização de investimento. (...) O Estado tem o dever de realizar a melhor contratação sob o ponto de vista da economicidade. Isso significa que a contratação comporta avaliação como modalidade de relação custo-benefício. (...) **A vantagem não se relaciona apenas e exclusivamente com a questão financeira. O Estado necessita receber prestações satisfatórias, de qualidade adequada.** De nada serviria ao Estado pagar valor irrisório para receber objeto imprestável. Muitas vezes, a vantagem técnica apresenta relevância tamanha que o Estado tem de deixar a preocupação financeira em segundo plano.

---

<sup>153</sup> JUSTEN FILHO, Marçal. **Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos**. São Paulo: Dialética, 2009, p. 64/65.

**Por isso, os critérios de julgamento das licitações obedecem, basicamente, a critérios de valor econômico e de qualidade técnica. De modo geral, a vantagem buscada pela Administração deriva da conjugação dos aspectos da qualidade e da onerosidade. Significa dizer que a Administração busca a maior qualidade da prestação e o maior benefício econômico. As circunstâncias determinam a preponderância de um ou outro aspecto. No entanto, sempre estão ambos presentes. (...)**

Há escolhas que somente poderão ser adotadas no caso concreto, tendo em vista as circunstâncias específicas, variáveis em face das peculiaridades. Por isso, a lei remete a escolha ao administrador, atribuindo-lhe margem de liberdade que permita a satisfação do princípio da economicidade. (...)

#### **Delimitação do princípio da economicidade**

**O primeiro relaciona-se com a previsibilidade.** (...) Avalia-se a economicidade no momento da prática do ato, tendo em vista as circunstâncias e segundo os padrões normais da conduta.

**O segundo ponto delimitador da economicidade reside na relevância de outros valores, de conteúdo não econômico, que possam estar em jogo.** O critério da seleção da melhor alternativa não é sempre a maior vantagem econômica. Deve-se examinar se a busca pela maior vantagem não colocará em risco outros valores, de hierarquia superior. Estará obrigado a escolher via mais onerosa economicamente, mas adequada a preservar a integridade dos indivíduos.

**O terceiro tópico característico relaciona-se com as formalidades jurídicas.** O Estado não está autorizado a escolher certa solução fundando-se exclusivamente no argumento da economicidade. Como regra, a máxima da vantagem econômica é insuficiente para validar um ato administrativo infringente das regras acerca de formalidades.”

Por seu turno, José Cretella Júnior<sup>154</sup> estabelece que *"mais vantajosa não é a proposta de menor preço, mas aquela que se apresenta mais adequada, mais favorável, mais consentânea com o interesse da Administração, observadas, sem dúvida, outras condições como o prazo, o pagamento do preço, a qualidade, o rendimento."*

Importante avaliar se a nova roupagem da economicidade encontra guarida no Tribunal de Contas da União. A análise do comportamento da Corte de Contas é relevante no afã de conferir segurança ao gestor que optar por realizar uma contratação verde, tendo em vista que poderá ser futuramente responsabilizado pela realização de despesa com valores mais elevados.

Em 2005, o Plenário do Tribunal de Contas da União, por meio do Acórdão n. 256, ao analisar um pregão para contratação de empresa especializada na prestação de serviços de apoio à área administrativa, entendeu que a avaliação da vantajosidade não deveria ser estritamente com base no preço. Cite-se:

Voto do Ministro Relator- MARCOS VINÍCIOS VILAÇA

"11 A proibição estabelecida pela Lei está vinculada ao princípio da indisponibilidade do interesse público, pelo qual o gestor não está autorizado a recusar propostas mais vantajosas à Administração. Ocorre, entretanto, que a vantajosidade não pode ser aferida em todos os casos apenas com base no preço, apesar de ser este, obviamente, o seu indicativo mais preciso. Mais que isso, em alguns casos os itens adquiridos têm seu valor mínimo estabelecido por força de normativos o que lhes torna inaplicável a mencionada regra do art.40.

16. Não acredito que o princípio da vantajosidade deva prevalecer a qualquer custo. A terceirização de mão-de-obra no setor público, quando legalmente permitida, não pode ser motivo de aviltamento do trabalhador, com o pagamento de salários indignos. A utilização indireta da máquina pública para a exploração do trabalhador

---

<sup>154</sup> CRETELLA JUNIOR, José. **Das licitações Públicas: Comentários à Lei Federal n.º 8.666, de 21 de junho de 1993, republicada no Diário Oficial de 6 de julho de 1994, conforme determinação do artigo 3º da Lei n.º 8.883, de 8 de junho de 1994.** Rio de Janeiro: Forense, 1998, 14ª edição. P. 120.

promete apenas ineficiência dos serviços prestados ou a contratação de pessoas sem a qualificação necessária.”

Para as licitações sustentáveis, o menor custo não é o que potencializa uma boa contratação, uma vez que o maior benefício, considerando-se o bem-estar, a preservação dos recursos naturais e a vida útil do produto, deveria atuar como norteador desse requisito.

Importante trazer um exemplo utilizado no Guia de Compras Públicas Sustentáveis<sup>155</sup> acerca de produtos, como detergente e outros utilizados em limpeza. Considerando-se que os produtos convencionais apresentam custos mais elevados de transporte, em razão do uso de substâncias tóxicas, os produtos sustentáveis exigem menores gastos e menor cuidado no transporte.

Dessa forma, a avaliação dos custos não deve ser filtrada somente no momento do julgamento das propostas e, sim, recorrendo a uma avaliação macro que envolva custos com transporte, com a análise do uso de energia, utilização de água, a duração do produto e os perigos na disposição.

A nova leitura da vantajosidade da proposta no que toca às licitações sustentáveis acaba por deslocar a aferição do benefício para a administração pública desde o momento do julgamento das propostas até o momento posterior, qual seja, desde a manutenção, a instalação, até o descarte do produto.

Segundo Luciana Stocco Betiol<sup>156</sup>:

Ou seja, há que se ter preocupação na definição de objetivos ambientais, sociais e econômicos em cada etapa do processo de aquisição ou contratação, caso se esteja buscando a melhor aquisição para a administração pública e, conseqüentemente, para a sociedade. O custo, nesse caso, não é apenas o econômico, mas engloba o social, o ambiental, ou seja, o custo para as futuras gerações.

---

<sup>155</sup> BIDERMAN, Raquel (Org.) et al. **Guia de compras públicas sustentáveis: uso do poder de compra do governo para promoção do desenvolvimento sustentável**. São Paulo: ICLEI European Secretariat, 2006 a. p. 44.

<sup>156</sup> BETIOL, Luciana Stocco. **Contratações públicas como indutoras de sustentabilidade: a perspectiva do consumo sustentável. Avanços e desafios no cenário jurídico brasileiro**. Tese Doutorado em Direito. Pontifícia Universidade Católica. São Paulo, 2013, p. 15.



Betiol<sup>157</sup> indica que futuramente a contratação de serviços e a aquisição de produtos será realizada por meio da economia funcional, que comportará “o mais alto valor de uso pelo maior tempo possível, enquanto consome menos recursos naturais e energia”.

Dessa forma, o fator preço não pode obstar as exigências ambientais nas contratações públicas, tendo em vista que não se constata uma ofensa ao princípio da economicidade e nem da seleção da proposta mais vantajosa.

O que se verifica é a necessidade de ampliação da interpretação da economicidade que, com as variáveis ambientais, deve observar não somente o preço do bem, mas também outros elementos na proposta dos licitantes, como o ciclo de vida, os custos de manutenção e descarte, assim também a redução dos riscos de contaminação.

O manejo das licitações sustentáveis não ofende o princípio da economicidade, uma vez que, no médio ou no longo prazo, os produtos verdes geram uma economia em relação aos produtos convencionais, seja pela eliminação dos custos ambientais, de manutenção, de vida útil, seja pela preservação dos recursos naturais. Nesse sentido, Gallina e Aguirre<sup>158</sup> sustentam:

Ademais, quanto a ofensa à economicidade, as contratações sustentáveis não ofendem de maneira alguma tal princípio, pelo contrário, pois elas se coadunam ao preceito do princípio à medida que, no médio e no longo prazo, contratações verdes gerariam economia em relação às contratação não sustentáveis, em especial pela diminuição dos custos ambientais, dos custos com manutenção, do aumento no tempo de vida útil do bem, e por fim na redução dos custos com descarte do produto ao término da sua vida útil.

---

<sup>157</sup> Ob. Cit. p. 255.

<sup>158</sup> GALLINA, André Sekunda, AGUIRRE, Lissandra Espinosa de Mello. **Licitações sustentáveis: uma discussão à luz dos princípios da igualdade, da competitividade, da vantajosidade e da economicidade da licitação**. Brasília: Revista da AGU, v. 15, n. 02, p. 37-62, abr/jun. 2016.

Assim sendo, corrobora-se com o entendimento de Juarez Freitas<sup>159</sup> que sinaliza que a proposta mais vantajosa deve necessariamente se pautar pela análise dos custos diretos e indiretos:

Nessa chave, nas licitações e contratações administrativas, força assumir que a proposta mais vantajosa será sempre aquela que, entre outros aspectos a serem contemplados, apresenta-se a mais apta a causar, direta ou indiretamente o menor impacto negativo e, simultaneamente, os maiores benefícios econômicos, sociais e ambientais. Por esse prisma, o sistema de avaliação de custos, sob pena de violação flagrante do princípio constitucional em apreço, terá de ser reformulado e incluir os custos indiretos, no intuito de estimar os dispêndios futuros a serem efetuados em função dos previsíveis impactos sistêmicos das decisões administrativas tomadas e dos riscos assumidos. Ou seja, antes de licitar, não se podem ignorar, candidamente, os custos ambientais, sociais e econômicos de cada escolha administrativa.

De outro lado, as licitações apresentam dois grandes pilares: vantajosidade das propostas e a competitividade. Dessa forma, as compras governamentais são pautadas pela avaliação do preço e pela garantia de disputa entre os fornecedores.

Necessário pontuar o pilar da competitividade e seu papel nas contratações sustentáveis. A máxima do maior número de licitantes e do menor custo alcançado merecem, nas licitações sustentáveis, uma avaliação mais detida.

A competitividade evidencia a impossibilidade da fixação, nos editais, de disposições que frustrem ou restrinjam o acesso ao maior número de licitantes ao certame. Seria a fixação dos requisitos de sustentabilidade um fator impeditivo à competitividade?

A avaliação da situação do mercado de produtos e serviços verdes apresenta-se como dado que merece atenção diante da indagação se seria possível garantir que a administração pública, ao inserir variáveis sustentáveis em seus certames, estaria, ou não, reduzindo as possibilidades de se obter uma boa contratação.

---

<sup>159</sup> FREITAS, Juarez. **Princípio da sustentabilidade: licitações e a redefinição da proposta mais vantajosa**. Santa Cruz do Sul: Revista de Direito da UNISC, n. 38, p. 74-94, ju/dez. 2012, p. 78.

Na iniciativa privada verifica-se uma preocupação na produção de bens que buscam a preservação do meio ambiente, conforme enfatizado por Rejane Maria Tavares Santos<sup>160</sup>, ao sintetizar a questão em um quadro de produtos ecologicamente corretos disponíveis no mercado:

**QUADRO 1: PRODUTOS ECOLOGICAMENTE CORRETOS**

<b>PETROQUÍMICA BRASKEM</b>	Plástico feito de etanol de cana-de-açúcar – polímeros verdes de matérias-primas 100% renováveis
<b>QUÍMICA AMPARO (MARCA YPÊ)</b>	Detergente líquido com eficiência na limpeza, rendimento, economia e fórmula biodegradável e sabão em pó livre de fosfato
<b>CELULOSE SUZANO</b>	Lançou o 1º papel brasileiro 100% reciclado – Reciclato
<b>PHILIPS</b>	Lâmpada fluorescente e LED
<b>NATURA</b>	Lançamento da linha de cosméticos “Ekos”, em 2000, com produtos que incorporam ativos da biodiversidade brasileira obtidos de forma sustentável – produtos biodegradáveis e embalagens recicláveis
<b>TETRA PAK</b>	Embalagem leite longa vida 100% reciclável. Reaproveitamento de três materiais que compõem as embalagens da Tetra Pak (papel, alumínio e plástico) para transformar em telha para a construção civil
<b>MATTE LEÃO ORGÂNICO</b>	Plantio orgânico sem defensivos agrícolas e adubos químicos. Embalagens 100% recicladas e ecologicamente monitoradas
<b>DECA</b>	Linhas de torneiras e vasos sanitários que economizam água
<b>FABER-CASTELL</b>	Lápis proveniente de madeira reflorestada
<b>3M/SUZANO</b>	<i>Post-it</i> ecológico

Fonte: Revista Veja (dez/2009) e Guia Exame (dez/2007).

Fonte: Rejane Maria Tavares Santos.

Extraí-se do quadro significativo espaço no mercado para a realização de negócios sustentáveis, quer por meio da modificação do processo produtivo, quer pela utilização de novas tecnologias, preocupados todos com a preservação do meio ambiente.

<sup>160</sup> SANTOS, Rejane Maria Tavares. **Compras Públicas sustentáveis- a utilização do poder de compra do Estado no fomento de produtos ecologicamente corretos na Fiocruz**. Dissertação de Mestrado Modalidade Profissional em Saúde Pública. Escola Nacional de Saúde Pública Sergio Arouca. Rio de Janeiro-RJ, 2011, p. 31.

Ao reverso, há os que sustentam que existe ofensa ao princípio da competitividade em razão do número reduzido de fornecedores, conforme enfatiza Murilo Giordan Santos<sup>161</sup>:

Segundo alguns entendimentos, a opção por determinados bens e serviços que atendem aos critérios de sustentabilidade contraria o princípio da competitividade, pois muitos desses bens e serviços não são tão usuais no mercado e são fornecidos por um número reduzido de empreendedores, o que reduziria a competitividade nas licitações.

O referido posicionamento não se sustenta, considerando a abertura no mercado para a utilização de produtos sustentáveis; a competitividade não representa um obstáculo para a utilização das licitações sustentáveis.

A fixação de critérios objetivos nos editais de licitação não representa limitação na participação injustificada de interessados; ao contrário, busca incentivar que mais fornecedores tornem-se aptos a fornecer produtos e serviços com risco ambiental menor, o que contribuirá para a própria preservação humana na Terra.

Segundo Fabrício Vieira dos Santos<sup>162</sup>, a discussão sobre eventual ofensa à competitividade na eleição pelo gestor em licitar produtos verdes tornou-se irrelevante:

O que antes gerava dúvidas no tocante ao princípio da isonomia frente à implementação das licitações sustentáveis, agora restou ultrapassado, uma vez que o artigo 3º da Lei n. 8.666/93 autorizou explicitamente a introdução dos critérios ambientais nas licitações brasileiras.

Dessa forma, a modificação do artigo 3º, da Lei n. 8.666/93, com a fixação do desenvolvimento sustentável nas licitações, demarca um rasgo no modelo de desenvolvimento estruturado somente no lucro.

---

<sup>161</sup> SANTOS, Murilo Giordan. **Poder normativo nas licitações sustentáveis**. In: SANTOS, Murilo Giordan; VILLAC, Teresa (Coord.). *Licitações e contratações públicas sustentáveis*. Belo Horizonte: Fórum, 2015, p. 177.

<sup>162</sup> SANTOS, Fabrício Vieira dos. **A legalidade das compras públicas sustentáveis**. Teresina: Revista Jus Navegandi, ano 16, n. 2774, p. 1, 4 fev de 2011. Disponível em: <http://jus.com.br/artigos/18421/a-legalidade-das-compras-publicas-sustentaveis>. Acesso em 08/07/2019.

Teresa Villac<sup>163</sup> evidencia a complexidade da inovação perpetrada pelo Direito no âmbito das licitações com o desenvolvimento sustentável:

É uma contraposição paradoxal porque, ao mesmo tempo em que existem previsões gerais e abstratas que dispõem expressamente sobre a adoção de medidas que indicam o menor preço como critério de julgamento nas licitações, o Direito abriu margem à discricionariedade administrativa para o valor sustentabilidade constar das contratações públicas, como o alargamento do instituto jurídico (licitações) e sua consequente ressignificação conceitual, ampliando a compreensão das contratações públicas sob nova perspectiva: a da interdisciplinariedade.

Dessa forma, é juridicamente possível que a contratação de produtos verdes ocorra, ainda que com custos imediatos mais elevados diante do deslocamento da aferição da economicidade das propostas com novos valores, tais como: avaliação da vida útil e dos custos com o descarte.

Percebe-se que os produtos verdes ainda podem apresentar um valor nominal maior do que os convencionais, fator que contribui, conforme visto alhures, para a baixa efetividade das contratações verdes.

Dessa forma, a lógica de que os produtos verdes são mais caros pode ser atenuada? Revertida? Com a adoção de medidas por parte dos gestores, a exemplo do que ocorreu no Instituto Jardim Botânico, Rio de Janeiro, no bojo do projeto Compras Compartilhadas Sustentáveis.

Em 2010, um único procedimento licitatório foi organizado para o atendimento de 10 órgãos públicos federais, para a aquisição de 48 itens de materiais de expediente sustentáveis, dentre eles: bloco para rascunho, almofada para carimbo, caixas, copos descartáveis, envelopes, etiquetas e lápis.

Observou-se, no referido procedimento, que houve uma redução dos valores dos produtos em razão do ganho em escala, permitindo uma economia de cerca de R\$ 723.263,78 (setecentos e vinte e três mil, duzentos e sessenta e três reais e setenta e oito centavos), o que correspondeu a 49,89% do valor estimado.

---

<sup>163</sup> VILLAC, Teresa. **Sustentabilidade e contratações públicas no Brasil: Direito, Ética Ambiental e Desenvolvimento**. Tese Doutorado. Universidade de São Paulo. São Paulo, 2017, p. 114.

O Instituto, de forma isolada, adquiriria 100 mil itens; no entanto, a demanda dos dez órgãos alcançou o patamar de 800 mil produtos. Com o resultado, mostrou-se possível a realização de uma contratação sustentável economicamente eficiente e interessante em tempos de recursos de ordem financeira escassos e de crise econômica.

A iniciativa recebeu diversas premiações<sup>164</sup> e fica como exemplo de que é possível realizar uma gestão equilibrada, tanto em termos de recursos naturais, quanto de recursos financeiros no âmbito das compras governamentais.

Por outro vértice, a centralização das compras é uma ferramenta interessante pelo potencial em reduzir os custos por meio da economia em escala, mas tem o condão de gerar oligopólios, ou seja, a concentração das contratações em grandes grupos.

A concentração das contratações pode gerar uma economia, no entanto, pode provocar o efeito ambivalente da ruptura com o desenvolvimento do comércio local, com o pequeno produtor e com as pequenas empresas.

No ponto, o Sebrae, por exemplo, através de manuais e cartilhas, realiza o movimento diametralmente oposto à centralização na medida em que busca o fomento do eixo da sustentabilidade local.

Não se pode deixar de pontuar que um dos eixos da sustentabilidade é a local, ou seja, ilustrada pela valorização do pequeno produtor. Dessa forma, merecida a contextualização acerca da necessidade de criação de mecanismos nas contratações centralizadas a fim de garantir que todas as vertentes da sustentabilidade estejam abraçadas através da implementação de políticas públicas.

Abre-se um parêntese para a indicação de uma estruturação por meio de sistema de cotas como ocorre com as contratações híbridas que contemplam um percentual destinado a contratação exclusivamente por micro e pequenas empresas.

Dessa forma, as compras compartilhadas sustentáveis apresentam uma ruptura com o padrão clássico de contratação que se preocupa exclusivamente com a obtenção do menor preço, uma vez que representa a construção de uma

---

<sup>164</sup> SILVA, Renato Cader. **Compras públicas sustentáveis: uma experiência de compra sustentável compartilhada no Instituto de Pesquisas Jardim Botânico do Rio de Janeiro**. Escola Nacional de Administração Pública- ENA. 2011. Monografia. 4º lugar no 16º Concurso Inovação no Setor Público. Disponível em: . <http://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/378/1/Compras%20P%3%bablicas%20Sustent%3%a1veis.pdf>. Acesso em 08/07/2019.

interdisciplinaridade nas licitações estruturadas pela gestão de conhecimento e pela troca de experiência.

Nesse sentido, Rafael Cader Silva<sup>165</sup> aponta que:

Há muito o que fazer. A interdisciplinaridade e transversalidade das ações voltadas à consolidação do Poder Público como um consumidor consciente constituem um rico campo de pesquisa àqueles que se aventurarem por tal caminho e, ao mesmo tempo, um caminho de muitas conquistas para os gestores que querem fazer a diferença e contribuir para o desenvolvimento sustentável no Brasil.

A manutenção do poder competitivo de produtos sustentáveis também pode ser alcançada, na hipótese de a avaliação do ciclo de vida não se mostrar possível, ou quando o valor nominal for muito mais dispendioso, será possível limitar a licitação a um teto, por exemplo.

A licitação, assim, poderia ter valores máximos a serem contratados pela administração pública, ou seja, com custos referenciais ou, ainda, vislumbra-se a possibilidade da eleição de uma margem em percentual em que se poderia adquirir produtos verdes acima do produto-padrão.

No âmbito do programa Procura +<sup>166</sup>, desenvolvido pelo ICLEI e aplicado na Europa, com o objetivo de limitar aumentos significativos de preço de produtos sustentáveis, resta a possibilidade de limitação de uma margem de 5 a 10 por cento de diferença entre o preço estabelecido como teto.

Dessa forma, a autoridade pública poderá estabelecer um preço teto mais elevado, se quiser potencializar determinado produto sustentável, por exemplo, com a garantia de que não encontrará custos crescentes, já foi fixada a limitação em termos percentuais.

A positivação da sustentabilidade em contratações públicas rompeu com a concepção tradicional do próprio procedimento, elevando a avaliação da

---

<sup>165</sup> SILVA, Renato Cader. **Compras compartilhadas sustentáveis: construindo um novo paradigma**. Conselho Nacional do Ministério Público. Revista do 5º Congresso Brasileiro de Gestão do Ministério Público: Gestão por Resultados. Brasília: CNMP, 2014, p. 83.

<sup>166</sup> ICLEI – *Local Governments for Sustainability*. **Procura + European Sustainable Procurement Network**. Acessível em: <http://www.procuraplus.org/>- Acesso em 15/07/2019.

economicidade de uma avaliação numérica e mecânica do critério do menor preço para um crivo valorativo que alberga novos valores, como a preservação ambiental, o bem-estar da sociedade e a qualidade de vida.

Resta a possibilidade de algumas medidas proativas contemplarem a redução de custos, como as compras integradas ou as compartilhadas que diluem os custos pelo ganho em escala.

#### **4.4 O diagnóstico da sustentabilidade na nova lei de licitações**

Considerando a recente aprovação do Projeto de Lei na Câmara dos Deputados (PL 1292/1995), que modifica, de forma sensível, a Lei n. 8.666/93, importante observar se houve avanços no que toca ao desenvolvimento sustentável.

Merece ressaltar que, em 12/12/2016, houve a aprovação do Projeto de Lei (PLS 559/2013) no Senado Federal e, na sequência, a nova sistemática de compras governamentais foi dirigida à Câmara Federal em 03/02/2017.

No texto original do projeto, a sustentabilidade não foi contemplada no rol dos princípios licitatórios, no entanto, no decorrer do procedimento legislativo, quando da substituição do projeto pelo constante no Parecer 967, de 2016 – CDIR ocorreu a referida previsão.

Registre-se que foi realizado um levantamento das 156 emendas, no afã de desvendar a motivação da inserção da sustentabilidade como um princípio, mas não se logrou êxito em localizar debates sobre a questão.

Desse modo, no texto aprovado pelo Senado<sup>167</sup> promoveu-se o deslocamento do desenvolvimento nacional sustentável de objetivo da licitação para princípio, bem como a adjetivação “nacional” deixou de ser contemplada no artigo. Veja-se:

Art. 4º Na aplicação desta Lei serão observados os princípios da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da probidade administrativa, da igualdade, da publicidade, da eficiência, da eficácia, da motivação, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo, da segurança jurídica, da razoabilidade, da competitividade, da proporcionalidade, da celeridade, da economicidade e da sustentabilidade.

---

<sup>167</sup> BRASIL. Senado Federal. **Projeto de Lei do Senado n. 559, de 2013**. Acessível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/115926> Acesso em 15/07/2019.



A referida inserção, realizada quase de forma despretensiosa, representa um verdadeiro avanço, uma vez que, como princípio, será revestida de um caráter geral, o que permitirá a aplicação em todas as contratações públicas, além de contribuir para uma maior efetividade da sustentabilidade em razão do aspecto cogente.

Teresa Villac<sup>168</sup> entendeu que o referido texto representa “uma porta que se abre de interpretação jurídica, ressignificando de institutos e norteando a prática administrativa nas contratações governamentais e, em uma visão sistêmica e integrativa, com a própria gestão pública.”

Além disso, ressalte-se que a desvinculação ao desenvolvimento nacional merece ser objeto também de apontamento, uma vez que quebra o paradigma da visão da sustentabilidade como fortalecedora do mercado nacional, ampliando o leque interpretativo do termo e de suas dimensões.

Retomando o transcurso do procedimento legislativo, cumpre destacar que, em 25 de junho de 2019, houve a aprovação, na Câmara dos Deputados, do texto-base da nova lei de licitações; no entanto, para a conclusão dos debates, ficou pendente a apreciação dos destaques, que até o presente momento não foi realizada (09/07/2019).

Da análise do texto aprovado na Câmara dos Deputados, mencione-se o desenvolvimento nacional sustentável como princípio licitatório. Registre-se que a realocação do instituto como princípio e não como objetivo a ser perseguido nas contratações, conforme acima apontado, é fator de relevância.

No entanto, a vinculação com o desenvolvimento nacional acaba por enfraquecer as inúmeras facetas da sustentabilidade.

No disciplinamento do planejamento das contratações, dentre as considerações técnicas a serem observadas no momento da escolha dos produtos e serviços a serem licitados, deve-se necessariamente apontar os “impactos ambientais e respectivas medidas mitigadoras, incluindo requisitos de baixo consumo de energia e de outros recursos, bem como logística reversa para desfazimento e reciclagem de bens e refugos”<sup>169</sup> (Artigo 18, § 1º, I, “I”)

---

<sup>168</sup> VILLAC, Teresa. **Sustentabilidade e contratações públicas no Brasil: Direito, Ética Ambiental e Desenvolvimento**. Tese Doutorado. Universidade de São Paulo. São Paulo, 2017. p. 95

<sup>169</sup> BRASIL. Câmara dos Deputados. **Substitutivo ao Projeto de Lei nº1.292, de 1995**. Acessível em:

Outra inovação digna de realce trata da estipulação da margem de preferência para bens reciclados, recicláveis ou biodegradáveis, nos termos de futuro regulamento a ser editado. A estipulação de permissivo legal que indique a possibilidade de aquisição de produtos como bens reciclados com valores superiores aos convencionais sinalizam que o poder de compra no país será utilizado como forma de regular e induzir o mercado. (Art. 25)

No que se refere ao critério de julgamento das propostas, em especial quando estipula o menor preço ou o maior desconto, consta previsão da possibilidade de que custos indiretos sejam considerados para a definição do menor dispêndio, tais como: despesas de manutenção, utilização, reposição, depreciação e impacto ambiental. (Art. 33, § 1º)

O referido disciplinamento configura uma fissura com o modelo tradicional de se considerar o menor preço como o critério que indica uma contratação pública satisfatória.

A partir do momento em que o próprio texto legal afirma que o gestor poderá se valer de outros parâmetros para definir o menor dispêndio, há um indicativo de ruptura com a visão da vantajosidade em sua feição estritamente monetária.

Com a referida previsão será possível verificar um aumento do número de licitações sustentáveis, uma vez que as variantes ambientais, notadamente os fatores vinculados ao ciclo de vida do objeto licitado, poderão ser utilizados na definição do menor dispêndio.

A análise crítica diz que o dispositivo poderia ter sido incisivo na observância dos custos indiretos, uma vez que a redação faculta a sua utilização pelo gestor e não obriga a análise de outras variantes para a definição do menor dispêndio.

Por outro lado, o avanço pode ser considerado tímido, mas sem perder sua relevância, já que inaugura legalmente a possibilidade de uso de outras variantes, e não só o menor custo imediato do produto, uma vez que se poderia ter disciplinado o critério do “melhor custo” que, por contemplar as variantes ambientais, impulsionaria o manejo das licitações sustentáveis.

A referência à necessidade, em contratações de obras e serviços de engenharia, da disposição final ambientalmente adequada dos resíduos sólidos gerados, também merece ser observada como um avanço. (Art. 43, I)

A crítica à disposição se atine ao espectro de sua abrangência, ou seja, a destinação ambientalmente adequada de bens utilizados poderia ser estendida para qualquer aquisição pública, uma vez que, no caso, citemos, da prestação de serviço de limpeza, imperioso se faz a correta destinação de certas embalagens como, por exemplo: desinfetante.

Comunga-se com as sugestões apontadas por Teresa Villac<sup>170</sup> no que toca à necessidade da inserção dos seguintes pontos no texto da nova lei de licitações:

- a) inclusão, nos casos de prorrogação do prazo de vigência contratual de serviços de execução contínua e bens de fornecimento continuado, o exame da “vantajosidade ambiental e social” na manutenção do contrato e
- b) inclusão de previsões sobre uso racional de bens, água, energia e combustível no capítulo referente à execução contratual.

O disciplinamento da sustentabilidade como princípio encerra um novo valor para as contratações públicas, despidas as vestes usuais do menor preço, abrindo-se espaço para se buscarem novos paradigmas alicerçados no bem-estar da sociedade e na preservação dos recursos naturais.

Por fim, o preço, com o passar dos anos, deixará de ser um obstáculo, já que o desenvolvimento tecnológico e a conscientização da população têm ocasionado uma remodelação do mercado e uma redução dos custos dos produtos sustentáveis.

Dessa forma, a nova lei, com a estipulação da margem de preferência para produtos reciclados, pode ser considerada um avanço por não mais considerar um absurdo pagar um pouco mais por um produto que gerará um bem maior para todo o planeta.

O país aponta seus passos, notadamente, na seara normativa para um futuro promissor, no entanto, o desafio continua significativo, porque não se alcança uma mudança no padrão de compras públicas somente com a capacitação de servidores,

---

<sup>170</sup> VILLAC, Teresa. **Sustentabilidade e contratações públicas no Brasil: Direito, Ética Ambiental e Desenvolvimento**. Tese Doutorado. Universidade de São Paulo. São Paulo, 2017. p. 96.

mas também com a conscientização de toda a sociedade, ou seja, abrindo-se um caminho de corresponsabilidade.

Os avanços existem e não podem deixar de serem prestigiados, no entanto, a caminhada é longa e ao mesmo tempo urgente, na medida em que há um significativo atraso na criação, adoção e implementação de uma agenda prioritária de preservação do meio ambiente que assola não somente o Brasil, mas todo o mundo.

#### **4.4- A inexistência de parâmetros objetivos e mecanismos jurídicos para a vantajosidade das propostas nas compras sustentáveis**

Na avaliação dos normativos existentes, bem como no cenário que se avizinha com a edição da nova lei de licitações se percebe a ausência de diferenciação da leitura da vantajosidade com as peculiaridades que as contratações sustentáveis recomendam.

Não existe, portanto, um critério de julgamento e nem uma avaliação integral do produto para afastar a simplicidade e a comodidade da aferição do menor preço.

A vantajosidade continua atrelada ao aspecto monetário, que é insuficiente para a aferição dos benefícios da contratação sustentável.

A aferição do ciclo de vida do produto, bem como a dos benefícios indiretos, como o cálculo do descarte consciente e da preservação dos recursos naturais deve integrar o conceito da vantajosidade das propostas, notadamente nas contratações sustentáveis.

O próprio ordenamento jurídico poderia abrir novos horizontes para construir um novo critério de julgamento como melhor custo, afastando, assim, de forma definitiva, a aferição das propostas com aspecto meramente monetário.

Para produtos inovadores, seria bem-vinda a possibilidade de estipular-se o pagamento de alguma bonificação vinculada a uma dilação do prazo de contratação ou a uma porcentagem a maior no valor da parcela de pagamento, a título de incentivo no primeiro ano da contratação.

Atualmente, diante da inexistência da estipulação de margem de preferência, não é possível preferir produtos sustentáveis que estejam com preços em valores um pouco acima dos valores de produtos convencionais.

A nova lei de licitações, ao contemplar margem de preferência para produtos reciclados, já evidencia um avanço. O exame crítico que se realiza seria a

necessidade de expansão das margens de preferência para produtos sustentáveis de forma geral, no intento de potencializar as compras ecologicamente equilibradas.

Registre-se, ainda, a possibilidade da fixação de cota de 25% (vinte e cinco) por cento para contratação de produtos sustentáveis como espelho do que ocorre em certames que envolvem microempresas e empresas de pequeno porte.

Dessa forma, em todas as contratações haveria um patamar destinado ao atendimento, pela administração pública, de produtos ambientalmente equilibrados. Tal disciplinamento, além de fomentar as compras sustentáveis, induziria a uma mudança de cultura e a uma maior conscientização, tanto dos servidores, como da própria sociedade.

Sem os referidos avanços normativos, cabe ao gestor adotar medidas que promovam o fomento de licitações compartilhadas, a fim de garantir os benefícios da economia em escala para produtos sustentáveis.

Por outro lado, importante que os gestores, ao elaborarem os editais, busquem inserir itens sustentáveis como forma de aquecer o mercado, ou seja, em que pese a inexistência de uma imposição normativa de cota de 25%, na prática, tal movimento pode ser consolidado.

Além disso, medidas contemplando a disseminação de cursos de capacitação para conhecimento dos regramentos ambientais atuariam com um condão para conferir maior segurança ao gestor na condução dos procedimentos licitatórios com variantes ambientais.

A criação de manuais e guias em repartições públicas seria um importante instrumento de fomento para a adoção de medidas privilegiando compras sustentáveis, na medida em que, com modelos, as dificuldades poderiam ser minimizadas.

Nesse cenário, seria interessante arrastar algumas experiências exitosas de alguns países europeus no que toca ao cálculo da vantajosidade para determinados produtos a luz do ciclo de vida.

Na Europa foi desenvolvida uma ferramenta “BuySmart+”<sup>171</sup> que considera aspectos da especificação do produto, custos com a utilização, indicadores de eficiência e formula um cálculo genérico da vantajosidade.

---

<sup>171</sup> Buy Smart – ***Green Procurement for Smart Purchasing***. Acessível em: <https://ec.europa.eu/energy/intelligent/projects/en/projects/buy-smart>. Acesso em: 24/07/2019.

Lucas Perez da Motta<sup>172</sup>, em sua dissertação, utilizou a ferramenta em alguns procedimentos licitatórios e constatou que a empresa vencedora do certame, ou seja, a que cotou o menor preço não era a que apresentava uma melhor proposta em termos de desempenho e custos a longo prazo.

No estudo de Motta foi avaliado o Pregão n. 51/2010 da Advocacia-Geral da União relativo a compra de sete mil unidades de microcomputador. A empresa Positivo Ltda se sagrou vencedora em razão da cotação dos preços ter sido a menor, no entanto, na avaliação da ferramenta Buy Smart+ o resultado seria diverso:

FIGURA 02: Quadro de cálculo de ciclo de vida aplicado a microcomputadores.

	Oferta N° 1		Oferta N° 2		Oferta N° 3		Oferta N° 4	
Licitante	Positivo		Itautec		Comptron		Northware	
Produto	Pos At Series K		Micro		Micro		TC M90	
Preço								
Preço de compras por produto [Reais/produto]	1782,00	R\$	2000,00	R\$	2500,00	R\$	2419,00	R\$
Tempo de uso								
Vida útil [anos]	6	a	6	a	6	a	6	a
Média de tempo de uso por ano [horas/ano]	2.000	h/a	2.000	h/a	2.000	h/a	2.000	h/a
Total de tempo de uso [horas]	12000	h	12000	h	12000	h	12000	h
Custos com eletricidade								
Preço da energia elétrica [Reais/kWh]	25,00	R\$	25,00	R\$	25,00	R\$	25,00	R\$
Consumo de energia elétrica [Watt]	250	W	500	W	300	W	160	W
Aumento do preço da energia elétrica por ano [%]	2%		2%		2%		2%	
Consumo de eletricidade por ano [kWh/ano]	500,0	kWh/a	1.000,0	kWh/a	600,0	kWh/a	320,0	kWh/a
Total dos custos de eletricidade	78.851,51	R\$	157.703,02	R\$	94.621,81	R\$	50.464,97	R\$
Depreciação [%]								
Média de Depreciação [%]	3,00%		3 %		3 %		3 %	
Custo total do ciclo de vida	74.985,01	R\$	148.406,01	R\$	90.343,61	R\$	49.349,92	R\$

Nota: os resultados são os custos da fase de USO no ciclo de vida do produto ofertado.

(...) a licitante contratada foi a empresa Positivo Ltda, a qual ofertou o menor lance em pregão eletrônico. Porém, através da análise de ciclo de vida, mais precisamente na fase de uso, verificou-se, conforme a última linha da tabela apresentada (“Custo total do ciclo de vida”, que a proposta mais vantajosa era a da empresa Northware Ltda., ainda que seu preço tenha sido mais elevado. Demonstrou-se que, em uma visão de prazo mais amplo, a proposta sustentavelmente mais vantajosa não foi declarada vencedora do certame.

<sup>172</sup> MOTTA, Lucas Perez da. **Compras públicas e desenvolvimento sustentável: um estudo sobre as aquisições do Poder Executivo Federal**. Rio de Janeiro. Dissertação de Mestrado. Centro de Ciências Jurídicas e Políticas da Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro. 2016. p. 92/95.

Dessa forma, considerando uma avaliação ampla dos custos do produto englobando os valores dispendidos com energia elétrica, com o desempenho do produto e a sua vida útil a Administração Pública teria economizado recursos caso tivesse utilizado a referida ferramenta<sup>173</sup>:

(...) Pela ferramenta utilizada, a Administração Pública teve no período de seis anos considerando as sete mil unidades, um custo de R\$ 5.248.950,70 (cinco milhões duzentos e quarenta e oito mil novecentos e cinquenta reais e setenta centavos). Caso tivesse contratado com a empresa Northware Ltda, seus custos seriam de R\$ 3.454.494,40 (três milhões quatrocentos e cinquenta e quatro mil quatrocentos e noventa e quatro reais e quarenta centavo). Como se depreende da tabela, seis anos, a Administração Pública teria uma economia de R\$ 1.794.456,30 (um milhão setecentos e noventa e quatro mil quatrocentos e cinquenta e seis reais e trinta centavos), sendo a diferença anual total de R\$ 299.076,05 (duzentos e noventa e nove mil setenta e seis reais e cinco centavos).

Diante do cenário, os gestores não poderiam ter agido de outra maneira que não adjudicar pelo menor preço. No entanto, fica lançado o desafio de importar ou desenvolver uma ferramenta que leve em consideração o ciclo de vida do produto, bem como a acomodação legal dessa possibilidade, que significaria uma otimização dos custos das compras governamentais.

As contratações sustentáveis, portanto, impulsionam tanto o poder público, quanto a iniciativa privada, convidadas a despir-se de padrões já arraigados, e, então, hábitos de consumo e de produção pautados em novos parâmetros possibilitarão uma relação harmoniosa entre o homem e o meio ambiente.

---

<sup>173</sup> Idem cit. p. 95.

## CONCLUSÃO

O desafio de aplicar na atuação profissional o novo objetivo das contratações, qual seja: promoção do desenvolvimento nacional sustentável foi a pedra de toque para que a inspiração do aprofundamento acadêmico do tema, em especial, no que toca ao manejo das contratações sustentáveis.

Nas reuniões e discussões no âmbito da minha atuação consultiva na Advocacia-Geral da União foi despertada a problematização do presente trabalho acadêmico com a expectativa de dar resolutividade a um dilema usual: como conciliar o menor preço com as contratações sustentáveis.

O presente estudo buscou aferir como as variantes ambientais foram integralizadas nas contratações públicas brasileiras, com enfoque especial em nova leitura: a da vantajosidade das propostas.

A adoção da contratação governamental como ferramenta de fomento para determinadas áreas ou segmentos é medida a inaugurar-se no país. Observa-se um campo fértil para uma nova sistematização.

Destaca-se que o trabalho foi estruturado em quatro principais eixos:

- e) elucidação dos marcos institucionais que guiam as contratações sustentáveis, bem como a estruturação do desenvolvimento sustentável;
- f) demonstração dos paradigmas internacionais das compras sustentáveis e o disciplinamento normativo da sustentabilidade no país;
- g) abordagem do perfil do poder de compra sustentável na administração pública federal; e
- h) identificação de um novo conceito para a vantajosidade das propostas nas contratações sustentáveis.

Inicialmente se buscou referenciar os principais marcos institucionais a respeito de sustentabilidade, analisando convenções, obras literárias, bem como o panorama normativo brasileiro.

A partir da Segunda Guerra Mundial surgiu uma preocupação com o esgotamento dos recursos naturais em decorrência do processo de industrialização. Nesse cenário, surgiram os primeiros estudos sobre o tema.

A Conferência de Estocolmo realizada em 1972 é considerada um verdadeiro marco por ser a primeira reunião entre Governos em que se debateu a degradação



do meio ambiente em âmbito internacional, ou seja, o meio ambiente se tornou pauta de uma grande discussão em nível internacional.

As discussões realizadas na Conferência de Estocolmo gravitavam em torno de quatro questões:

- a) controle de crescimento populacional;
- b) controle do crescimento industrial;
- c) insuficiência da produção de alimentos, e
- d) esgotamento dos recursos naturais.

Interessante pontuar que duas posições antagônicas foram identificadas: países desenvolvidos que sofriam as consequências da degradação ambiental e os países em desenvolvimento que buscavam atingir o mesmo nível já atingido pelos primeiros.

Na tentativa de trazer a lume um caminho alternativo, ou seja, de confluência das duas vertentes foi desenvolvido o conceito de ecodesenvolvimento em 1973.

Merece ser destacada a importância do Relatório de Brundtland denominado “Nosso Futuro Comum” de 1987 em que foram estruturados os pilares do conceito de desenvolvimento sustentável intimamente ligado ao comprometimento com as futuras gerações.

Os estudos apresentados em Estocolmo, bem como Relatório de Brundtland foram alvo de intensas críticas por creditarem a insustentabilidade do planeta à condição de pobreza do Terceiro Mundo e o descontrole da população.

Durante a Conferência Rio-92 foram elaborados uma série de documentos importantes como: Agenda 21, Convenção de Biodiversidade, Convenção de Desertificação, Carta da Terra e Declaração do Rio sobre Ambiente e Desenvolvimento.

A discussão mundial sobre as compras sustentáveis foi inaugurada na referida Conferência destacando-se a Agenda 21, em que se deu início aos debates da mudança dos padrões insustentáveis de produção e de consumo.

Em 2012 foi realizada a Conferência Rio +20 em que se destaca a elaboração dos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável, que dedica um objetivo ao consumo sustentável.

No que toca as obras literárias produzidas, após a Segunda Guerra Mundial, foi objeto de marco no presente estudo as desenvolvidas por Rachel Carson, Paul

Ehrlich, Garret Hardin. As referidas obras foram referenciadas no estudo em razão da sua influência positiva no debate da problemática ambiental.

Ainda no primeiro capítulo se buscou avaliar as duas expressões que compõem o conceito de desenvolvimento sustentável com o desiderato de descortinar a multiplicidade e a ambivalência do conceito.

O desenvolvimento está vinculado com o crescimento econômico tendo como marcador o PIB – Produto Interno Bruto e, mais recentemente, novos fatores foram agregados como o desenvolvimento humano através do IDH – Índice de Desenvolvimento Humano. A problemática do desenvolvimento, segundo alguns autores, como o caso de Ignacy Sachs somente ganha completude se ligado à preservação dos recursos naturais.

Nessa toada, advém o conceito de ecodesenvolvimento moldando uma verdadeira conexão entre o meio ambiente e o desenvolvimento.

A palavra-chave da sustentabilidade é a garantia da perpetuidade. Para alguns autores, como Juarez Freitas, a classifica como um princípio constitucional de eficácia direta e imediata.

A sustentabilidade é erigida em três ramificações: ambiental, social e econômica, o que reforça seu carácter complexo, multivetorial e multidisciplinar.

O termo desenvolvimento sustentável é o oficialmente utilizado pela Organização das Nações Unidas, bem como pela União Internacional para a Conservação da Natureza, bem como por todos os demais organismos que atuam na defesa do meio ambiente.

A sua base conceitual imprime uma vinculação de atendimento das necessidades da geração atual, sem o comprometimento do direito das futuras gerações.

No segundo capítulo tentou-se traçar como a sustentabilidade foi arquitetada dentro do poder de compra governamental. Foram objeto de análise as experiências internacionais, bem como o processo no contexto nacional.

Mereceu atenção especial a contribuição do Processo de Marrakesh para a consolidação das contratações sustentáveis. O referido processo procurou dar concretude ao conceito de Produção e Consumo Sustentável (PCS), pelo compartilhamento de ações entre países membros das Nações Unidas.

A sistemática do processo foi desenvolvida por grupos de trabalho denominados *Task Forces*. As atividades destacaram-se pela voluntariedade de

governos, com o desiderato de promover atividades em nível nacional e regional. O processo de Marrakesh pode ser entendido como um verdadeiro marco no que toca à adoção de boas práticas relacionadas às licitações e contratações sustentáveis.

Na Europa se observou a adoção de critérios ambientais nas contratações a partir de 2004. Destaca-se o normativo denominado Diretivas 2004/17/EC que fixam a possibilidade da fixação de considerações ambientais nas compras governamentais, desde que assegurados os princípios da igualdade de tratamento, da não discriminação, do reconhecimento mútuo, da proporcionalidade e da concorrência efetiva.

Nos Estados Unidos da América, conforme anuncia a Executive Order n. 13.101/1998, a regra é a obrigatoriedade da contratação sustentável. A exceção a essa regra deve estar devidamente justificada e abarcar uma das seguintes situações: produto não está competitivamente disponível dentro de um prazo razoável; não tem padrões de desempenho apropriados ou está disponível somente por um preço desarrazoado.

Foram objeto de avaliação o cenário das compras sustentáveis realizadas por alguns outros países como Canadá, Japão, Coreia do Sul e Inglaterra.

No Brasil se buscou avaliar o tratamento constitucional dado ao meio ambiente desde a Constituição do Império de 1824 até a Constituição de 1988 com o desiderato de aprofundar o estudo. Constatou-se que a tutela ambiental sob o prisma constitucional somente foi consolidada a partir de 1988, uma vez que as edições constitucionais anteriores encontravam-se pautadas no incentivo ao desenvolvimento econômico.

A Constituição de 1988 é proclamadora da tutela do bem comum da humanidade, obrigando não somente o poder público, mas convocando igualmente os particulares para a conscientização de todas as facetas da sustentabilidade.

Com o desiderato de avaliar a classificação do direito ao meio ambiente, bem como seu papel e alcance se realizou uma avaliação em três julgados do Supremo Tribunal Federal selecionados por abordarem as categorias operacionais abordadas no estudo.

Por meio do RE 134.297-8/SP se observou que o Supremo Tribunal Federal classificou o direito ao meio ambiente como sendo transindividual e coletivo, pertencente à terceira geração.

No julgado do MS 22.164/SP se percebeu uma ampliação de tratamento ao meio ambiente, na medida em que se reconheceu o bem ambiental como um dever fundamental.

No bojo do RE 3.378/DF restou reconhecido pelo Supremo Tribunal Federal do direito das gerações futuras ao meio ambiente ecologicamente equilibrado.

Foi realizada uma incursão sobre as principais leis e instruções normativas que buscam tutelar o meio ambiente no país, passando pela a Lei n. 6.938, de 1981 até o disciplinamento constante da Lei n. 12.462, de 2011, que instituiu o Regime Diferenciado de Contratação.

A avaliação do novo objetivo para as contratações foi objeto também de estudo no capítulo segundo, qual seja: promoção do desenvolvimento nacional sustentável. Restou demonstrada a origem da referida alteração da Lei n. 8.666/93 impulsionada pela conversão em lei da Medida Provisória n. 495, de 19 de julho de 2010.

A existência de divergência doutrinária acerca da natureza jurídica do desenvolvimento nacional sustentável também foi pontuada no decorrer desse capítulo. Alguns doutrinadores entendem, por exemplo, que a referida modificação teria natureza principiológica, como Daniel Ferreira, lado outro, outros entendem que se constitui uma verdadeira cláusula geral obrigatória e não uma finalidade, como Jessé Pereira Torres Júnior.

Com a internalização da promoção do desenvolvimento nacional sustentável como guia das licitações, a eficiência nas compras públicas ganha um papel de protagonismo, uma vez que a escolha por determinado produto deve ser pautada na avaliação do menor impacto ambiental e a eleição do fornecedor deve considerar os elementos sociais e ambientais durante a sua produção.

No capítulo terceiro se buscou avaliar a importância da utilização do poder das contratações governamentais como indutor de políticas públicas. Se constatou que o país ainda não tem uma larga experiência nesse manejo, no entanto, com a internalização da promoção do desenvolvimento nacional sustentável se abre um novo leque para sua consolidação.

A importância da utilização do poder de compra governamental pode ser evidenciada pelo montante de recursos movimentados, em 2017, no âmbito da administração pública federal direta, autárquica e fundacional: cerca de 79 bilhões<sup>174</sup>.

O reflexo das compras públicas no PIB, de aproximadamente 20,2 por cento<sup>175</sup>, demonstra a relevância da adoção de medidas que promovam o fomento da sustentabilidade, tendo em vista que o governo exerce um papel de protagonista no que toca à escolha dos produtos e à alteração dos padrões de mercado.

Houve a avaliação do Projeto “*Relief*”, desenvolvido pelo ICLEI, demonstrando o elevado poder que as compras públicas possuem na preservação do meio ambiente podendo ser considerado um instrumento relevante no cumprimento da legislação e dos compromissos internacionais.

Ainda no terceiro capítulo se demonstrou o processo de formação das compras sustentáveis no país através da elucidação das iniciativas e experiências vivenciadas no âmbito federal e estadual.

A temática de compras sustentáveis no país foi um movimento dos estados para a União, ou seja, foi impulsionada pelos estados de São Paulo, Minas Gerais e Rio de Janeiro. Tal movimento pode ser considerado uma exceção, já que a regra são as inovações perpetradas da União para os estados em matéria de contratações, como, por exemplo, o uso do pregão.

No âmbito federal foram evidenciadas algumas iniciativas interessantes que impulsionaram a construção das compras sustentáveis como a agenda ambiental na administração pública (A3P) e a Instrução Normativa n. 01/2010 do Ministério do Planejamento que cravou a obrigatoriedade da utilização dos critérios ambientais nas contratações.

---

<sup>174</sup> BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **Painel de Compras**. Disponível em: <http://Paineldecompras.planejamento.gov.br/QvAJAXZfc/opendoc.htm?document=Paineld eCompras.qvw&host=QVS@17-0112-b-ias04&anonymous=true>. Ano: 2017. Acesso em 01 de março de 2018.

<sup>175</sup> BRASIL. IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. 2016. **Participação da Despesa de Consumo das Administrações Públicas em relação ao Produto Interno Bruto**. Séries Histórias e Estatísticas. Dados referentes ao ano de 2014. Disponível em: <http://serieestatistica.ibge.gov.br/series.aspx?vcodigo=SCN34&t=participacao-despesa-consumo-administracoes-publicas-brem>. Acesso em: 01/02/2017.

Se buscou traçar um perfil das compras sustentáveis no âmbito federal, através de intensa pesquisa nos bancos de dados do governo federal, com o desiderato de evidenciar especialmente o volume de recursos empregados e os produtos que estão sendo adquiridos com as variantes ambientais

Para a realização do estudo de compras sustentáveis em esfera federal, foram utilizados dados disponíveis em periódicos, artigos, boletins, monografias, bem como na rede mundial de computadores por meio dos portais: Comprasnet, Painel de Compras do Governo Federal, Portal de Compras Públicas Sustentáveis, e, ainda, Rede Nacional de Compras Públicas e Tribunal de Contas da União, no período de 2011 a 2019.

Em 2011, as contratações públicas sustentáveis movimentaram cerca de R\$ 8.390.938,68 (oito milhões, trezentos e noventa mil, novecentos e trinta e oito reais e sessenta e oito centavos), decorrentes de 1.109 processos.

No ano de 2015 verificou-se um aumento do aporte de recursos financeiros em produtos sustentáveis, girando em torno de R\$ 130.418.165,94 (cento e trinta milhões, quatrocentos e dezoito mil, cento e sessenta e cinco reais e noventa e quatro centavos).

No ano de 2018, as licitações com itens sustentáveis movimentaram cerca de R\$ 96.565.895,44 (nove e seis milhões, quinhentos e sessenta e cinco mil, oitocentos e noventa e cinco reais e quarenta e quatro centavos), ao passo que as licitações com produtos convencionais representaram o montante de R\$ 27.907.267.933,66, conforme se verifica dos dados extraídos do painel de compras.

Logrou-se identificar um aumento em termos percentuais do emprego das variantes sustentáveis nas licitações, no entanto, a efetividade ainda é incipiente, se cotejada com o quantitativo de aquisições de produtos padronizados.

Quanto aos produtos adquiridos o estudo concluiu que no período de 2011 a 2014, houve a preponderância de utensílios de escritório e de materiais de expediente, ao passo que, em 2015, as principais aquisições sustentáveis foram de mobiliário.

Observou-se que novos produtos passaram a figurar nas listas de produtos licitados, como aquisições de baterias sem mercúrio e cádmio, detergentes e amaciantes biodegradáveis.

Dessa forma, o aumento dos produtos sustentáveis no rol dos adquiridos pela administração pública federal representa um forte indicativo de que o mercado está

cada vez mais aberto a esse nicho comercial, bem como o leque de itens que podem ser adquiridos pelos gestores potencializam o perfil das compras governamentais.

Considera-se, portanto, tímida a representatividade das compras verdes no âmbito da administração pública federal; no entanto, não se pode deixar de destacar a adoção de boas práticas por parte de vários órgãos em prol da variante ambiental, dentre eles, a Advocacia-Geral da União.

A Advocacia-Geral da União emite pareceres jurídicos que buscam guiar os gestores para contratações cada vez mais sustentáveis, atuando como protagonista em projetos interessantes, como o da usina fotovoltaica, sem descuidar do guia nacional de licitações sustentáveis que funciona como um verdadeiro “abc” para o gestor, atuando como uma estratégia protetiva quanto à eventual responsabilização dos gestores.

Dessa forma, a Advocacia-Geral da União, através da sua atividade de consultoria, busca assegurar, ou melhor, garantir a projeção normativa da sustentabilidade nas contratações dando contorno proativo a almejada eficiência sustentável.

No que tange ao entendimento do Tribunal de Contas da União, mereceu destaque a avaliação de alguns julgados, ora impondo a observância dos critérios ambientais, ora demarcando a irregularidade do certame por ausência de justificativa pormenorizada para opção do produto verde, pela exigência de certificação ou cadastro ambiental.

No último capítulo, considerando-se que o menor preço constitui um óbice para a potencialização das contratações sustentáveis, procurou-se identificar a sua inaplicabilidade, bem como um novo horizonte mediante eleição de um novo conceito.

O modelo tradicional da busca pelo menor preço não é compatível com as contratações sustentáveis, em razão de o crivo monetário dos produtos verdes alcançar não somente o preço final, mas, sobretudo, os valores monetários envolvidos na extração, na produção e no descarte de tais produtos.

A economicidade em propostas se vincula, sob o ponto de vista tradicional, ao menor custo do produto a ser contratado. O princípio da economicidade, portanto, guarda nítida vinculação com os critérios de adjudicação da licitação, cuja regra é a do menor preço. Dessa forma, o referido princípio fixa uma gestão eficiente dos recursos financeiros disponíveis, com o objetivo do menor dispêndio possível.

Observou-se uma nítida relação entre a economicidade e a vantajosidade, que nas licitações pode ser traduzida pela proposta satisfatória para a Administração Pública calcada no menor preço ofertado, passando por um juízo de qualidade em prol do interesse público.

A economicidade, portanto, se refere ao menor investimento de recursos na aquisição de um produto ao passo que a vantajosidade se refere de forma mais ampla a uma avaliação sobre padrões de qualidade através da otimização dos preços.

Importante ponderar não se logrou encontrar uma conceituação de vantajosidade ou economicidade que contemplasse a sustentabilidade. Dessa forma, a doutrina não aponta critérios para a eleição da melhor proposta em conjugação com as dimensões ambientais, sociais e econômicos.

Considerando que o estudo da sustentabilidade vem ganhando corpo atualmente, ante a preocupação com o crescente esgotamento dos recursos naturais, o aquecimento global e as mudanças drásticas de temperatura, ressurgem a necessidade de fixar novos parâmetros para a vantajosidade das propostas nas contratações públicas.

A avaliação da vantajosidade dos produtos sustentáveis deve abranger uma análise sobre a qualidade, satisfação e desempenho em relação ao produto-padrão. O desafio nas licitações sustentáveis é muito maior, porque perpassa pela necessidade de avaliação do ciclo de vida de um produto, o que torna a avaliação muito mais complexa do que a simples aferição monetária do custo do produto.

Coube a Comissão Européia desenvolver ferramenta para realizar uma avaliação do impacto ambiental dos produtos desde seu nascimento (extração da matéria prima) até o túmulo (descarte) denominada *life-cycle assessment* – LCA.

O LCA é ferramenta científica utilizada por organizações privadas e públicas na aquisição de um produto sustentável. A ecorrotulagem, ou selos verdes, vem sendo utilizada por diversos países, com o objetivo de garantir a aquisição de produtos com certificação de conformidade ambiental.

No Brasil existem algumas certificações ambientais, como a certificação florestal – FSC (Forest Stewardship Council) e a de alguns produtos orgânicos, como a emitida pela Associação de Agricultura Orgânica (AAO). Destaque-se que ainda há um longo caminho a ser percorrido para a consolidação desses selos verdes no país.

O Tribunal de Contas da União, conforme demonstrado no estudo, apresenta forte resistência quanto ao uso das certificações, exigindo uma detalhada e extensa



justificativa, além de impor multas e outras penalidades aos gestores, o que sinaliza a necessidade de se recorrer a novas lentes para avaliar o conceito de vantajosidade nas contratações sustentáveis.

A nova visão da economicidade passa por um crivo a ser realizado a longo prazo, não se resumindo, portanto, a uma avaliação de custos imediatos. A avaliação do custo total de propriedade acarreta uma quebra de paradigma do menor preço, uma vez as licitações não se limitam à busca da vantagem estritamente econômica.

Desse modo, para as licitações sustentáveis, o menor custo não é o que potencializa uma boa contratação, uma vez que o maior benefício, considerando-se o bem-estar, a preservação dos recursos naturais e a vida útil do produto, deveria atuar como norteador desse requisito.

A nova leitura da vantajosidade da proposta no que toca às licitações sustentáveis acaba por deslocar a aferição do benefício para a administração pública desde o momento do julgamento das propostas até o momento posterior, qual seja, desde a manutenção, a instalação, até o descarte do produto.

Em paralelo, considerando o atual cenário, buscou-se identificar o fomento de licitações compartilhadas como medida para esquivar-se da sistemática do menor preço pelos ganhos da economia de escala, desde que atreladas a práticas voltadas à garantia da sustentabilidade local.

O treinamento, bem como a edição e a aplicação de manuais também se apresentam como ferramentas úteis para a consolidação das contratações sustentáveis no país.

Ainda no quarto capítulo, o projeto de lei da nova lei de licitação também foi objeto de avaliação e exame crítico. Alguns avanços foram percebidos, como a fixação de margem de preferência para produtos reciclados, bem como a fixação do desenvolvimento nacional sustentável como um princípio licitatório.

Ao final, formularam-se algumas sugestões com a finalidade de se alcançarem parâmetros objetivos na aferição da vantajosidade das propostas concernentes a contratações sustentáveis por meio de novos comandos normativos e/ou criação de novas ferramentas de aferição do ciclo de vida do produto.

Na Europa foi desenvolvida uma ferramenta “BuySmart+” que considera aspectos da especificação do produto, custos com a utilização, indicadores de eficiência e formula um cálculo genérico da vantajosidade.

Nesse cenário, seria interessante arrastar algumas experiências exitosas de alguns países europeus no que toca ao cálculo da vantajosidade para determinados produtos a luz do ciclo de vida.

Assim, mediante a inserção do princípio nacional do desenvolvimento nacional sustentável, a utilização das licitações verdes se revestirá de um viés mais agressivo, o que poderá culminar em uma modificação jurisprudencial da Corte de Contas da União, bem como do próprio Supremo Tribunal Federal.

O emprego da sustentabilidade nas contratações públicas alça a gestão pública a um padrão de eficiência diferenciado, na medida em que imporá uma nova leitura não somente da vantajosidade das propostas, mas também de toda a licitação, com uma lente privilegiando o bem coletivo.

Parafraseando a Ministra Carmem Lúcia, por ocasião do encerramento do VIII Congresso Mineiro de Direito Administrativo, em 2013, é necessário dar vida ao comando constitucional da sustentabilidade, buscando eliminar do processo os “buracos negros” (ausência de regulamentação) e as “nuvens brancas” (direitos que existem, mas não podem ser exercidos por falta de efetivação).

Por fim, enfatize-se que o tratamento da sustentabilidade nas contratações públicas recomenda, como indica Fernando Pessoa, a necessidade de esquecer os caminhos que nos levam sempre, e tão somente apenas, aos mesmos lugares.

## REFERÊNCIAS

ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO. **Sustentabilidade: sede da AGU em Brasília passa a contar com energia solar.** Acessível em: [https://www.agu.gov.br/page/content/detail/id\\_conteudo/721619](https://www.agu.gov.br/page/content/detail/id_conteudo/721619) Acesso: 15/07/2019.

APAMBIENTE. **Declaração do Rio sobre ambiente e desenvolvimento.** Acessível em: [https://apambiente.pt/\\_zdata/Políticas/DesenvolvimentoSustentavel/1992\\_Declaracao\\_Rio.pdf](https://apambiente.pt/_zdata/Políticas/DesenvolvimentoSustentavel/1992_Declaracao_Rio.pdf). Acesso em: 26/08/2019.

ANAUNI. **A advocacia e o controle do Estado – 2006.** Acessível em: <http://www.anauni.org.br/?p=636> -. Acesso em: 15/07/2019.

ANMP.PT. **Declaração de Hanover.** Acessível em: <https://www.anmp.pt/anmp/doc/div/2005/age21/docs/a50.pdf>. Acesso em: 26/08/2019.

ARAÚJO, Juliano de Barros. **A nova gestão dos resíduos sólidos urbanos no Brasil: da reparação à prevenção.** In: **Sustentabilidade: desafios e perspectivas.** Org. Gil César de Paula, José Antônio Tietzmann e Silva, Luciane Martins de Araújo, et al. Goiânia: Gráfica e Editora América, 2015.

ARANTES, Rafael. **Comercialização no mercado interno e compras governamentais.** In: **2ª Conferência Brasileira sobre Arranjos Produtivos Locais.** Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Rio de Janeiro, 2005. Disponível em: <http://desenvolvimento.gov.br/arquivos/dwnl1199710858.pdf> – Acesso em 16 de maio de 2011.

BARCESSAT, Lena. **Papel do estado brasileiro na ordem econômica e na defesa do meio ambiente: necessidade de opção por contratações públicas sustentáveis.** In: SANTOS, Murilo Giordan; VILLAC, Teresa (Coord.). **Licitações e contratações públicas sustentáveis.** Belo Horizonte: Fórum, 2011.

BETIOL, Luciana Stocco; UEHARA, Thiago Hector Kanashiro; LALOË, Florence Karine; APPUGLIESE, Gabriela Alem; ADEODATO, Sérgio; RAMOS, Lígia; MONZONI NETO, Mario Prestes. **Compra sustentável: a força do consumo público e empresarial para uma economia verde e inclusiva.** São Paulo: Programa Gestão Pública e Cidadania, 2012, ISBN 978-85-87426-20-8.

BETIOL, Luciana Stocco. **Contratações públicas como indutoras de sustentabilidade: a perspectiva do consumo sustentável.** Avanços e desafios no

**cenário jurídico brasileiro.** Tese Doutorado em Direito. Pontifícia Universidade Católica. São Paulo, 2013.

BIDERMAN, Rachel. **Licitação sustentável.** São Paulo: Centro de Estudos em Sustentabilidade da EAESP, out. 2006c. Disponível em: [http://www.ces.fgvsp.br/rachel\\_biderman.pdf](http://www.ces.fgvsp.br/rachel_biderman.pdf). Acesso em 30/03/2010.

BIDERMAN, Rachel (Org) et al. **Guia de compras públicas sustentáveis: uso do poder de compra do governo para promoção do desenvolvimento sustentável.** São Paulo:ICLEI European Secretariat, 2006<sup>a</sup>.

BIM, Eduardo Fortunato. **Considerações sobre a juridicidade e os limites da licitação sustentável.** Fórum de Contratação e Gestão Pública – FCGP, Belo Horizonte, ano 9, n. 108, dez. 2010. Disponível em: <http://www.bidforum.com.br/bid.PDI0006>. Acesso em 06/08/2018.

BITTERCOURT, Sidney. **Licitações sustentáveis: o uso do poder de compra do estado fomentando o desenvolvimento nacional sustentável.** Belo Horizonte: Del Rey, 2014.

BUGARIN, Paulo Soares. **O princípio constitucional da economicidade na jurisprudência do Tribunal de Contas da União.** Belo Horizonte:Fórum, 2004.

BUY SMART – **Green Procurement for Smart Purchasing.** Acessível em: <https://ec.europa.eu/energy/intelligent/projects/en/projects/buy-smart>. Acesso em: 24/07/2019.

BRASIL. Advocacia-Geral da União (AGU). Consultoria-Geral da União. **Guia Nacional de Licitações Sustentáveis.** Flávia Gualtieri de Carvalho, Maria Augusta Soares de Oliveira Ferreira e Teresa Villac, Brasília: AGU, 2016.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **A Sustentabilidade e os 5 Rs.** Acessível em: [http://educacaoadistancia.camara.leg.br/cartilhas/ca\\_2016\\_sustentabilidade/](http://educacaoadistancia.camara.leg.br/cartilhas/ca_2016_sustentabilidade/). Acesso em 06 de agosto de 2018.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Substitutivo ao Projeto de Lei nº1.292, de 1995.** Acessível em: [https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra?codteor=1765896&filename=PPR+1+PL129295+%3D%3E+PL+1292/1995](https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1765896&filename=PPR+1+PL129295+%3D%3E+PL+1292/1995) Acesso em 15/07/2019.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. Disponível em: <http://www.cnj.jus.br/noticias/judiciario/86836-sustentabilidade-seminario-que-reune-todo-judiciario-tem-5-edicao>. Acesso em 06 de agosto de 2018.

BRASIL. **Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil, 1988.** Disponível em <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)>. Acesso em: 12 jan. 2019.

BRASIL. **Decreto n. 7.816, de 28 de setembro de 2012: Estabelece a aplicação de preferência em licitações realizadas no âmbito da administração pública federal para aquisição de caminhões, furgões e implementos rodoviários, para fins do disposto no art. 3º da Lei n. 8.666, de 21 de junho de 1993.** Disponível em: <http://www.comprasnet.gov.br/legislacao/legislacaoDetalhe.asp?ctdCod=594>. Acesso em: 23/07/2019.

BRASIL. **Exposição de Motivos n. 104/MP/MF/MEC/MCT. Medida Provisória n. 495, de 19 de julho de 2010. Altera as Leis n. 8.666, de 21 de junho de 1993, 8.958, de 20 de dezembro de 1994, e 10.973, de 2 de dezembro de 2004, e revoga o §1º do art. 2º da Lei n. 11.273, de 6 de fevereiro de 2006.** Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/ato2007-2010/2010/Exm/EMI-104-MP-MF-MEC-MCT-MPV-495-10.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2007-2010/2010/Exm/EMI-104-MP-MF-MEC-MCT-MPV-495-10.htm). Acesso em 23/07/2019.

BRASIL. IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. 2016. **Participação da Despesa de Consumo das Administrações Públicas em relação ao Produto Interno Bruto.** Séries Histórias e Estatísticas. Dados referentes ao ano de 2014. Disponível em: <http://serieestatistica.ibge.gov.br/series.aspx?vcodigo=SCN34&t=participacao-despesa-consumo-administracoes-publicas-brem>. Acesso em: 01/02/2017.

BRASIL. **Lei n. 8.666, de 21 de junho de 1993: Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências.** Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8666cons.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8666cons.htm)>. Acesso em: 12 jan. 2019.

BRASIL. Ministério da Justiça. Secretaria de Assuntos Legislativos. **Mecanismos jurídicos para a modernização e transparência da gestão pública.** Série Pensando o Direito, 49, 2013.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. Disponível em: <http://www.mma.gov.br/responsabilidade-socioambiental/producao-e-consumo-sustentavel/plano-nacional/processo-de-marrakesh>. Acesso em: 06 de agosto de 2018.

\_\_\_\_. **Agenda 21.** Acessível em: <<https://www.mma.gov.br/responsabilidade-socioambiental/agenda-21/agenda-21-global/>> Acesso em: 26/08/2019.

\_\_\_\_. **A3P.** Disponível em: <http://www.mma.gov.br/responsabilidade-socioambiental/a3p>. Acesso em: 06 de agosto de 2018.

\_\_\_\_. **Convenção das Nações Unidas de combate à desertificação.** Acessível: <[https://www.mma.gov.br/estruturas/sedr\\_desertif/\\_arquivos/unccd\\_portugues.pdf](https://www.mma.gov.br/estruturas/sedr_desertif/_arquivos/unccd_portugues.pdf)> Acesso em: 26/08/2019.

\_\_\_\_. **Convenção sobre Diversidade Biológica.** Acessível em: <[https://www.mma.gov.br/estruturas/sbf\\_dpg/\\_arquivos/cdbport.pdf](https://www.mma.gov.br/estruturas/sbf_dpg/_arquivos/cdbport.pdf)>. Acesso em: 26/08/2019.

\_\_\_\_. **Declaração de Joanesburgo sobre Desenvolvimento Sustentável.** Acessível em: <<http://www.mma.gov.br/estruturas/agenda21/arquivos/joanesburgo>. Acesso em: 26/08/2019.

\_\_\_\_. Acessível em: [http://www.meioambiente.pr.gov.br/arquivos/File/agenda21/Plano\\_de\\_Implementacao\\_de\\_Johannesburg.pdf](http://www.meioambiente.pr.gov.br/arquivos/File/agenda21/Plano_de_Implementacao_de_Johannesburg.pdf). Acesso em 11/07/2019.

\_\_\_\_. Acessível em: <http://www.mma.gov.br/component/k2/item/15361-a%C3%A7%C3%B5es-da-a3p-em-2018.html>. Acesso em: 15/07/2019.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **Painel de Compras.** Disponível em: <http://Paineldecompras.planejamento.gov.br/QvAJAXZfc/opendoc.htm?document=Paineld eCompras.qvw&host=QVS@17-0112-b-ias04&anonymous=true>. Ano: 2017. Acesso em 01 de março de 2018.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **Painel de Compras.** Acessível em: <http://paineldecompras.planejamento.gov.br/QvAJAXZfc/opendoc.htm?document=pa ineldecompras.qvw&lang=en-US&host=QVS%40srvbsaiasprd04&anonymous=true>. Acesso em 09/07/2019

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **UNOPS.** Acessível em: <http://www.planejamento.gov.br/noticias/ministerio-do-planejamento-firma-parceria-com-agencia-da-onu-para-aprimorar-servicos-e-compras-publicas>. Acesso em 06/08/2018.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **Plano de Gestão de Logística Sustentável.** Acessível em: <http://cpsustentaveis.planejamento.gov.br/assets/conteudo/uploads/pls-presidencia-da-republica.pdf>. Acesso em 20/06/2019.

\_\_\_\_\_. Disponível em: [http://www.comprasnet.gov.br/ajuda/resultados\\_e\\_dados\\_estatisticos-sustentaveis.pdf](http://www.comprasnet.gov.br/ajuda/resultados_e_dados_estatisticos-sustentaveis.pdf). Acesso em 06 de agosto de 2018.

\_\_\_\_\_. Acessível em: <http://www.comprasnet.gov.br/Livre/Catmat/conitemmat2.asp?nomeitem=&chkSustentavel=S&indItemSustentavel=S&msg=>>. Acesso em 10.06.2012.

BRASIL. Portaria n. 28, de 19 de fevereiro de 2019. **Institui o Programa da Agenda Ambiental na Administração Pública – Programa A3P.** Poder Executivo, Brasília-DF, 20/02/2018, Seção 1, p. 37.

BRASIL. Secretaria- Geral da Presidência da República. **Plano de Gestão de Logística Sustentável.** Disponível em: [http://www.secretariageral.gov.br/arquivos-1/pls\\_completo.pdf](http://www.secretariageral.gov.br/arquivos-1/pls_completo.pdf). Acesso em 23/07/2019- p. 25.

BRASIL. Secretaria de Governo. **Relatório Nacional Voluntários sobre os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável.** Acessível em: [http://www.secretariadegoverno.gov.br/snas.documentos/relatoriovoluntario\\_brasil2017port.pdf](http://www.secretariadegoverno.gov.br/snas.documentos/relatoriovoluntario_brasil2017port.pdf) . Acesso em: 08/08/2018.

BRASIL. Senado Federal. **Projeto de Lei do Senado n. 559, de 2013.** Acessível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/115926> Acesso em 15/07/2019.

\_\_\_\_\_. Acessível em: <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=3777551&disposition=inline>. Acesso em 23/07/2019.

\_\_\_\_\_. **Projeto de Lei do Senado n. 559, de 2013.** Acessível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/115926> Acesso em 15/07/2019

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade 3.378/DF.** Relator: Ministro Carlos Ayres Britto. DJ 20/06/2008. Disponível em:

<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=534983>. Acesso em: 23/01/2019.

\_\_\_\_. **ADI n. 3.670/DF**. Relator: Ministro Sepúlveda Pertence. DJ 02/04/2007. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=456060>. Acesso em 23/07/2019.

\_\_\_\_. **Recurso Extraordinário 134.297-8 SP**. Relator: Min. Celso de Mello. DJ 22/09/1995. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=207731>>. Acesso em: 23 jan. 2019.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão n. 1.752/2011 – Plenário**. Rel. Min. Substituto: André Luís de Carvalho. Acessível em: <https://portal.tcu.gov.br/transparencia/sustentabilidade/deliberacoes-do-tcu.htm>. Acesso em: 10/08/2018.

\_\_\_\_. **Acórdão n. 2.380/2012 – 2ª Câmara**. Acessível em: <https://portal.tcu.gov.br/transparencia/sustentabilidade/deliberacoes-do-tcu.htm>. Acesso em: 10/08/2018.

\_\_\_\_. **Acórdão n. 2.995/2013 – Plenário**. Min. Relator: Valmir Campelo. Acessível em: [http://www.tcu.gov.br/Consultas/Juris/Docs/CONSES/TCU\\_ATA\\_0\\_N\\_2013\\_49.pdf](http://www.tcu.gov.br/Consultas/Juris/Docs/CONSES/TCU_ATA_0_N_2013_49.pdf). Acesso em: 10/08/2018.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Rio + 10- O Plano de Ação de Joanesburgo**. Acessível em: < <https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/estudos-e-notas-tecnicas/publicacoes-da-consultoria-legislativa/arquivos-pdf/pdf/207993.pdf>>. Acesso em: 26/08/2019.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **O princípio da sustentabilidade como Princípio estruturante do Direito Constitucional**. Revista de Estudos Politécnicos, v. 8, n. 13, 2010, p. 07-18.

CANOTILHO, J.J. Gomes; MENDES, Gilmar F.; SARLET, Ingo W; STRECK, Lenio L. (Coords). **Comentários à Constituição do Brasil**. São Paulo: Saraiva/Almedina, 2013, p. 2720.



CARSON, Rachel. **Primavera Silenciosa**. São Paulo: Melhoramentos, 2ª edição, 1969. Acessível em: <[https://biowit.files.wordpress.com/2010/11/primavera\\_silenciosa\\_-\\_rachel\\_carson\\_-\\_pt.pdf](https://biowit.files.wordpress.com/2010/11/primavera_silenciosa_-_rachel_carson_-_pt.pdf)> Acesso em: 26/08/2019.

CASTRO, Hermano Albuquerque; MIRAND, Ary Carvalho. **Desafios para o nosso século: um mundo ambientalmente saudável é possível**. Cadernos de Saúde Pública, Rio de Janeiro, v. 23, supl. 4, jan. 2007.

CIRQUEIRA, Jefferson Correia. **Compras Públicas Sustentáveis: Uma análise na evolução no Governo Federal Brasileiro**. Disponível em: <http://www.profiap.org.br/profiap/eventos/2016/i-congresso-nacional-de-mestrados-profissionais-em-administracao-publica/anais-do-congresso/41197.pdf>. P. 7. Acesso em 08/07/2019.

CONFERÊNCIA DAS NAÇÕES UNIDAS SOBRE MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO. **Capítulo 4. Mudanças dos padrões de consumo**. Item 4.23. Disponível em: <http://curia.europa.eu/juris/showPdf.jsf?jsessionid=9ea7d2dc30d54fe72d8934a54ea7aaccd50359b6a539.e34KaxiLc3qMb40Rch0SaxuObNr0?docid=47670&pageIndex=0&doclang=PT&dir=&occ=first&part=1&cid=532634>. Acesso em 06 de agosto de 2018.

CONSELHO EMPRESARIAL PARA O DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL. **A eco-eficiência. Criar mais valor com menos impacto**. Acessível em: <http://www.bcsdportugal.org/wp-content/uploads/2013/11/publ-2004-Eco-eficiencia.pdf> - Acesso em 05/07/2019

CRETELLA JUNIOR, José. **Das licitações Públicas: Comentários à Lei Federal n.º 8.666, de 21 de junho de 1993, republicada no Diário Oficial de 6 de julho de 1994, conforme determinação do artigo 3º da Lei n.º 8.883, de 8 de junho de 1994**. Rio de Janeiro: Forense, 1998, 14ª edição.

DIREITOS HUMANOS. **Declaração sobre o Direito ao Desenvolvimento**. Acessível em: <<http://www.direitoshumanos.usp.br/index.php/Direito-ao-Desenvolvimento/declaracao-sobre-o-direito-ao-desenvolvimento.html>>. Acesso em: 26/08/2019.

DIREITOS HUMANOS NA INTERNET. **Declaração de Estocolmo sobre o meio ambiente humano- 1972**. Acessível em: <<http://www.dhnet.org.br/direitos/sip/onu/doc/estoc72.htm>> Acesso em: 26/08/2019.

EUA. **Executive Order 13514 de 2009.** Disponível em: <https://obamawhitehouse.archives.gov/the-press-office/president-obama-signs-executive-order-focused-federal-leadership-environmental-ener>. Acesso em 06 de agosto 2018.

EUA. **Executive Order – Planning for Federal Sustainability in the Next Decade.** Disponível em: <https://obamawhitehouse.archives.gov/the-press-office/2015/03/19/executive-order-planning-federal-sustainability-next-decade>. Acesso em 07 de agosto de 2018.

ESTY, Daniel C.; IVANOVA, Maria H (Orgs). **Governança ambiental global.** São Paulo: SENAC, 2005, p. 19 e 90.

EHRlich, Paul R. **The population bomb.** Revised edition. Nova York, Random House, 1986.

FABRE, Flávia Moraes Barros Michele. **Função horizontal da licitação e da contratação administrativa.** Tese (Doutorado em Direito do Estado) -Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2015. doi:10.11606/T.2.2015.tde-01122015-123928. Acesso em: 10/11/2016.

FERREIRA, Daniel. **A licitação pública no Brasil e sua finalidade legal: a promoção do desenvolvimento nacional sustentável.** Belo Horizonte: Fórum, 2012.

FREITAS, Juarez. **Sustentabilidade – Direito ao Futuro.** Belo Horizonte: Forum, 2016.

FREITAS, Juarez. **Princípio da sustentabilidade: licitações e a redefinição da proposta mais vantajosa.** Santa Cruz do Sul: Revista de Direito da UNISC, n. 38, p. 74-94, ju/dez. 2012.

FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS. Centro de Estudos em Sustentabilidade. **Capacitação em pegada de carbono e pegada hídrica.** Disponível em: <http://www.gvces.com.br/capacitacao-em-pegada-de-carbono-e-pegada-hidrica?locale=pt-br>. Acesso em 23/07/2019.

GALLINA, André Sekunda, AGUIRRE, Lissandra Espinosa de Mello. **Licitações sustentáveis: uma discussão à luz dos princípios da igualdade, da competitividade, da vantajosidade e da economicidade da licitação.** Brasília: Revista da AGU, v. 15, n. 02, p. 37-62, abr/jun. 2016.

GARCIA, Flávio Amaral; RIBEIRO, Leonardo Coelho. **Licitações públicas sustentáveis**. Rio de Janeiro: RDA – Revista de Direito Administrativo, v. 260, p. 231-254, maio/ago. 2012. Disponível: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/viewFile/8836/>. Acesso em: 20/06/2019

GAVIÃO FILHO, Anizio Pires. **Direito fundamental ao ambiente**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2005.

GUIMARÃES, Edgar. **Controle das Licitações Públicas**. São Paulo: Dialética, 2002., p. 59

GUIMARÃES, Roberto Pereira. **Desenvolvimento sustentável: da retórica à formulação de políticas públicas**. In: BECKER, Bertha K.; MIRAND, Mariana (org.). *A geografia política do desenvolvimento sustentável*. Rio de Janeiro: UFRJ, 1997.

HARDIN, Garrett. **The tragedy of the commons**. Science, Vol. 162, n. 3859, DOI: 10.1126/Science.162.3859.1243. Acessível em: <<https://science.sciencemag.org/content/162/3859/1243.full>> Acesso em 26/08/2019

ICLEI – *Local Governments for Sustainability* . **Procura + European Sustainable Procurement Network**. Acessível em: <http://www.procuraplus.org/>- Acesso em 15/07/2019.

\_\_\_\_\_. **Relief – European research Project on green procurement**. Acessível em: <http://iclei-europe.org/projects/?c=search&uid=6Alo1Zuw>. Acesso em: 15/07/2019.

\_\_\_\_\_. **Resíduos**. Acessível em: [http://www.iclei.org.br/residuos/site/?page\\_id=3224](http://www.iclei.org.br/residuos/site/?page_id=3224) – Acesso em: 15/07/2019.

JACOBI, Pedro Roberto. Educ. Pesqui. (online). 2005, vol. 31, n. 2, pp 233-2. ISSN **Educação ambiental: o desafio da construção de um pensamento crítico, complexo e reflexivo**. 1517-9702. <http://dx.doi.org/10.1590/S1517-97022005000200007>.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Comentários à lei de licitações e contratos administrativos**. São Paulo: Dialética, 15ª ed. atual, 2012.

\_\_\_\_. **Comentários à lei de licitações e contratos administrativos.** São Paulo: Dialética, 2009.

KORKMAZ, Abdullah. **Benefits and obstacles of envrionmental, social and sustainable procurement.** Seul: IPPC4, 2010. Disponível em: [www.ipag.org/IPPC4/Proceedings/07GreenProcurement/Paper7-2.pdf](http://www.ipag.org/IPPC4/Proceedings/07GreenProcurement/Paper7-2.pdf). Acesso em 06 de agosto de 2018.

LALOE, Florence Karine, FREITAS, Paula Gabriela de Oliveira. **Compras Públicas Sustentáveis: uma abordagem prática.** Salvador: Secretaria da Administração do Estado da Bahia – Saeb, 2012, p. 28. ISBN 978-85-99093-20-7. Disponível em: <http://cpsustentaveis.planejamento.gov.br/assets/conteudo/uploads/compras-publicas-sustentaveis---novo.pdf>. Acesso em 20/06/2019.

LIMA, Luciana Lara Sena. **A promoção do desenvolvimento nacional sustentável por meio das licitações e contratos administrativos.** Dissertação de Mestrado - Pontifícia Universidade Católica de Goiás. Goiânia-Goiás.2015.

MARX, Karl. **O Capital.** São Paulo: Boitempo, 2017.

McCORMICK, John. **Rumo ao paraíso.** Rio de Janeiro: Relume Dumará, 1992. caps. 1 a 4.

MEADOWS, Donella H.; MEADOWS, Dennis L.; RANDERS, Jorgen; BEHRENS III, W.W. **Limites do Crescimento: Um relatório para o projeto do Clube de Roma sobre o dilema da humanidade.** São Paulo: Perspectiva, 1973.

MENEGUZZI, Rosa Maria. **Conceito de licitação sustentável.** Direito Internacional ambiental como fundamento jurídico para as licitações no Brasil. In: SANTOS, M. G.; VILLAC, T. (Orgs.). **Licitações e contratações públicas sustentáveis.** Belo Horizonte: Fórum, 2015

MILARÉ, Édis. **Direito do Ambiente.** São Paulo: Rev. dos Tribunais, 2013, 8ª ed. ver. atual. ref.

MOREIRA, Egon Bockmann; GUIMARÃES, Fernando Vernalha. **Licitação Pública: a lei geral de licitações/LGL e o regime diferenciado de contratações/RDC.** São Paulo: Malheiros, 2012, p. 85.

MORENO PLATA, Miguel. **Genesis, evolución y tendencias del paradigma del desarrollo sostenible**. Cidade do México: M. Á. Porrúa, 2010, p. 619. Acessível em: [http://biblioteca.diputados.gob.mx/janium/bv/ce/scpd/LXI/genesi\\_evol.pdf](http://biblioteca.diputados.gob.mx/janium/bv/ce/scpd/LXI/genesi_evol.pdf). Acesso em: 23/07/2019

MOTTA, Lucas Perez da. **Compras públicas e desenvolvimento sustentável: um estudo sobre as aquisições do Poder Executivo Federal**. Rio de Janeiro. Dissertação de Mestrado. Centro de Ciências Jurídicas e Políticas da Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro. 2016.

NÓBREGA, Airton Rocha. **Curso Avançado de Licitações e Contratos Públicos**. Editora Juarez Oliveira, p. 58

NONATO, Raquel Sobral. **Compras públicas sustentáveis no Brasil: análise da produção e circulação das ideias a partir da resignificação dos atores**. Dissertação Mestrado em Administração Pública e Governo. Fundação Getúlio Vargas. São Paulo. 2015.

OLIVEIRA, Bernardo Carlos S.C.M de e SANTOS, Luis Miguel Luzio dos. **Compras públicas como política para o desenvolvimento sustentável**. Rio de Janeiro: Rev. Adm. Pública. 2015. Vol. 49 n. 1. Jan/Fev. ISSN 0034-7612.

O QUE SÃO OS ODS? Acessível em: <<http://www.estrategiaods.org.br/o-que-sao-os-ods>> Acesso em: 15/07/2019

ONU. **Relatório Brundtland – Nosso Futuro Comum**. Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento da Organização das Nações Unidas, 1987.

\_\_\_\_\_. **Agenda 2030**. Acessível em: <<https://nacoesunidas.org/pos2015/agenda2030/>>. Acesso em: 26/08/2019.

PARK, Christiane Seung Hee, SANTOS, Marina Jacob Lopes da Silva. **Políticas públicas e poder de compra governamental: geração de externalidades positivas em gastos públicos**. Disponível em: <http://publicadireito.com.br/artigos/?cod=9ff3e121444c4d8c>

PEREIRA JÚNIOR, Jessé Torres. **Comentários à lei das licitações e contratações da administração pública**. Rio de Janeiro, Renovar, 2007.

PEREIRA JÚNIOR, Jessé Torres. **Políticas públicas nas licitações e contratações administrativas**. Belo Horizonte: Forum, 2012. 2 ed. Ver. Atual. e ampl.

PNUMA. **Paper Brasil – Considerações e recomendações para as Compras Públicas Sustentáveis no Brasil**. Acessível em: <[https://www.oneplanetnetwork.org/sites/default/files/pnuma\\_paper\\_brasil\\_v7.0.3.pdf](https://www.oneplanetnetwork.org/sites/default/files/pnuma_paper_brasil_v7.0.3.pdf)> Acesso em: 26/08/2019.

RAYNAUT, Claude, Zanoni, Magda. **La construction de L' interdisciplinarité en Formation intégrée de l' environnement et du Développement**. Paris: Unesco (Document prepare pour la Réunion sur les Modalités de travail de Chaires Unesco Du Développement Durable. Curitiba, 1-4 juillet 93- mimeo), 1993.

RIGOTTO, Rachel Maria. **O “progresso chegou e agora?: as tramas da (in)sustentabilidade e a sua sustentação simbólica do desenvolvimento**. Tese (Doutorado em Sociologia) - Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais, Universidade Federal do Ceará. Fortaleza-Ceará. 2004.

ROLIM, F. P. O; JATOBÁ, A.C.M.O; BARACHO, H.U. **Sustentabilidade à luz da Constituição Federal de 1988: uma análise contemporânea**. Revista CEJ, Brasília, Ano XVIII, n. 64, p. 53-60, set/dez. 2014. P. 56. Disponível em: <http://www.jf.jus.br/ojs2/index.php/revcej/article/view/1889/1856>. Acesso em: 27/07/2019.

SACHS, Ignacy. **Ecodesenvolvimento: crescer sem destruir**. São Paulo: Vértice, 2007.

\_\_\_\_\_. **Caminhos para o desenvolvimento sustentável**. Rio de Janeiro: Garamond, 2008

\_\_\_\_\_. **Desenvolvimento incluyente, sustentável, sustentado**. Rio de Janeiro. Garamond, 2004.

SAGE **Inteligência Energética**. Acessível em: <http://www.e-sage.com.br/sede-da-agu-em-brasilia-inaugura-usina-fotovoltaica-com-participacao-da-sage/> Acesso em: 15/07/2019.

SANTOS, Fabrício Vieira dos. **A legalidade das compras públicas sustentáveis**. Teresina: Revista Jus Navegandi, ano 16, n. 2774, p. 1, 4 fev de 2011. Disponível em: <http://jus.com.br/artigos/18421/a-legalidade-das-compras-publicas-sustentaveis>. Acesso em 08/07/2019.

SANTOS, Murilo Giordan. **Poder normativo nas licitações sustentáveis.** In: SANTOS, Murilo Giordan; VILLAC, Teresa (Coord.). *Licitações e contratações públicas sustentáveis.* Belo Horizonte: Fórum, 2015.

SANTOS, Rejane Maria Tavares. **Compras Públicas sustentáveis- a utilização do poder de compra do Estado no fomento de produtos ecologicamente corretos na Fiocruz.** Dissertação de Mestrado Modalidade Profissional em Saúde Pública. Escola Nacional de Saúde Pública Sergio Arouca. Rio de Janeiro-RJ, 2011.

SEN, Amartya. **A ideia de justiça.** Tradução: Denise Bottmann, Ricardo Doninelli Mendes. São Paulo : Companhia das Letras, 2011.

SILVA, Enid Rocha Andrade da. **Os objetivos do desenvolvimento sustentável e os desafios da nação.** In: NEGRI, J. A. D. et al. (Orgs.). *Desafio da nação – Artigos de Apoio.* Brasília: IPEA, 2018, 2 volume, Cap. 35.

SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo.** , 31 ed. São Paulo: Malheiros, 2008.

SILVA, Renato Cader. **Compras públicas sustentáveis: uma experiência de compra sustentável compartilhada no Instituto de Pesquisas Jardim Botânico do Rio de Janeiro.** Escola Nacional de Administração Pública- ENA. 2011.

SILVA, Renato Cader. **Compras compartilhadas sustentáveis: construindo um novo paradigma.** Conselho Nacional do Ministério Público. Revista do 5º Congresso Brasileiro de Gestão do Ministério Público: Gestão por Resultados. Brasília: CNMP, 2014.

SOUZA, Marcelo Lopes de. **Mudar a cidade: uma introdução crítica ao planejamento e à gestão urbanos.** Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2006, 4 ed. Monografia. 4º lugar no 16º Concurso Inovação no Setor Público. Disponível em: . <http://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/378/1/Compras%20P%c3%bablicas%20Sustent%c3%a1veis.pdf>. Acesso em 08/07/2019.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DA UNIÃO EUROPEIA. Disponível em <http://www.tbs-sct.gc.ca/pol/doc-eng.aspx?id=32573>. Acesso em 06 de agosto de 2018.

UNIÃO EUROPEIA. **Manual de Contratos Públicos Ecológicos. Comprar ecológico.** 3 edição. ISBN: 978-92-79-56849-7. Disponível em: [https://ec.europa.eu/environment/gpp/pdf/handbook\\_2016\\_pt.pdf](https://ec.europa.eu/environment/gpp/pdf/handbook_2016_pt.pdf) . Acesso em 28/07/2019.

VEIGA, José Eli da. **A insustentável utopia do desenvolvimento**. In: LAVINAS, Lena, Liana M.F. Carleial, Maria Regina Nabuco (orgs). Reestruturação do espaço urbano e regional no Brasil. São Paulo: Anpur-Huctec, 1993.

VILLAC, Teresa; BLIACHERIS, Marcos Weiss; SOUZA, Lilian Castro de Souza. Glossário. **Panorama de licitações sustentáveis: direito e gestão pública**. Coordenadores: Teresa Villac, Marcos Weiss Bliacheris, Lilian Castro de Souza. Belo Horizonte: Fórum, 2014.

VILLAC, Teresa. **Sustentabilidade e contratações públicas no Brasil: Direito, Ética Ambiental e Desenvolvimento**. Tese Doutorado. Universidade de São Paulo. São Paulo, 2017.

WEDY, Gabriel. **Decisões do STF e o dever fundamental do desenvolvimento sustentável**. Revista Consultor Jurídico, 14 de janeiro de 2017. Acessível em: <https://www.conjur.com.br/2017-jan-14/ambiente-juridico-decisoes-stf-dever-fundamental-desenvolvimento-sustentavel>. Acesso em: 16/01/2017.

YAKER, Farid; BACETI, Camila Moraes; ENMANUEL, Carlos-Andrés. **O trabalho do programa das nações unidas para o meio ambiente na promoção das compras públicas sustentáveis. Panorama de licitações sustentáveis: direito e gestão pública**. Coordenadores: Teresa Villac, Marcos Weiss Bliacheris, Lilian Castro de Souza. Belo Horizonte: Fórum, 2014.